

## VG Düsseldorf: Sperrungsverfügung gegen Access-Provider

MDStV § 22 Abs. 2, 3; TDG § 8 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. OBG NRW § 14 Abs. 1  
Beschluss vom 19.12.2002 – 15 L 4148/02; nicht rechtskräftig

### Leitsätze der Redaktion

**1. Die Vermittler des Zugangs zum Internet (Access-Provider) sind keine TK-Dienstleister i.S.d. des TKG, sondern ausschließlich Diensteanbieter nach dem MDStV oder dem TDG.**

**2. Für die Abgrenzung zwischen Medien- und Teledienst kommt es darauf an, ob der Inhalt, zu dem der Zugang vermittelt wird, zur allgemeinen Meinungsbildung bestimmt ist (Mediendienst) oder lediglich die reine Faktenvermittlung bzw. individualkommunikative Komponente im Vordergrund steht (Teledienst).**

**3. Bereits bei summarischer Prüfung spricht vieles für die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Anordnung, mittels derer einem Access-Provider aufgegeben wird, den Zugang zu strafbaren, rechtsradikalen Webseiten zu sperren.**

*Anm. d. Red.:* Die Entscheidung wurde mitgeteilt und die Leitsätze wurden verfasst von RA *Thomas Stadler*, Freising.

### Sachverhalt

Die Ast. ist Internet-Service-Provider (ISP) und bietet ihren Kunden u.a. den Zugang zum Internet an (Access-Provider). Über den von der Ast. angebotenen Zugang ist auch der Zugriff auf die Homepages <http://www.O.com> (im Folgenden: O.com) und <http://www.T.org> (im Folgenden: T.org) möglich. Auf der Website O.com wird u.a. für das „nationalsozialistische Programm X1“, für rechtsradikale Musikgruppen („A“, „K“) sowie für eine „Nachbildung eines Zyklon B-Kanisters in Museumsqualität – Marke Konzentrationslager Auschwitz“ geworben, und es werden entsprechende Links zur Verfügung gestellt. Außer-

dem finden sich Ratschläge wie „Wie du das Internet als Propagandawaffe nutzen kannst!“, in denen sich auch Hinweise finden, wie man eine gesperrte oder verbotene Netzseite aufrufen kann. T.org. bezeichnet sich selbst als den „Erste[n] weiße[n] nationalistische[n] Aufstellungsort auf dem Netz“; dort wird u.a. die Schaffung „Befreiter Zonen“ in Deutschland propagiert, und es werden eine Reihe nationalsozialistischer Symbole angeboten.

Mit Sperrungsverfügung v. 6.2.2002 gab die Ag. (*Bezirksregierung Düsseldorf*) der Ast. auf, den Zugang zur Nutzung der Internetseiten O.-com und T.org. i.R.d. von dieser vermittelten Nutzungsangebots zu sperren. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, sie sei für die Einhaltung der Bestimmungen des MDStV zuständig und treffe daher die zur Beseitigung eines Verstoßes erforderlichen Maßnahmen. Die genannten Internetseiten enthielten unzulässige Inhalte. Nach den Bestimmungen des MDStV könnten Maßnahmen auch gegen Anbieter für fremde Inhalte, zu denen lediglich der Zugang vermittelt werde (Access-Provider), gerichtet werden, wenn sich Maßnahmen ggü. Content- und Service-Providern als nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend erweisen. Die Sperrung der o.g. unzulässigen Angebote sei auch technisch möglich. Als Ergebnis der durchgeführten technischen Recherchen und des Anhörungsverfahrens ergäben sich nach dem derzeitigen Stand der Technik drei Sperrmöglichkeiten, nämlich 1. der Ausschluss von Domains im Domain-Name-Server (DNS), 2. die Verwendung eines Proxy-Servers, mit dem Anfragen auf die unzulässigen Angebote gefiltert oder aber auf eine andere vordefinierte Seite im Browser umgeleitet werden und 3. der Ausschluss von IPs durch Sperrung im Router.

Am 14.8.2002 erhob die Kl. unter Ergänzung und Vertiefung ihres Vorbringens aus dem Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren Klage (*VG Düsseldorf*, Az. 15 K 5503/02). Mit Schreiben vom 6.9.2002 ordnete die Ag. die sofortige Vollziehung der Sperrungsverfügung v. 6.2.2002 an. Den Antrag der Ast. auf Aussetzung der Vollziehung v. 10.9.2002 wies die Ag. unter dem 10.10.2002 zurück. Am 21.10.2002 hat die Ast. den vorliegenden Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt.

### Aus den Gründen

Der Antrag ist unbegründet. ... Die angefochtene Entscheidung ist nämlich nicht offensichtlich rechtswidrig. Es spricht vielmehr vieles bzw. einiges für ihre Rechtmäßigkeit. ...

Die angefochtene Sperrverfügung findet ihre Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 2 bzw. Abs. 3 des MDStV v. 27.6.1997 (GV NRW S.158) – MDStV 1997 – in der am 1.7.2002 in Kraft getretenen Fassung des Art. 3 des Sechsten Staatsvertrags zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrags, des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrags und des Mediendienste-Staatsvertrags (Sechster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) v. 7.7.2002 (GV NRW S.178) – MDStV 2002 –, da die Ast. den Zugang zu einem Mediendienst vermittelt, i.Ü. aber auch in § 14 Abs. 1 OBG NRW i.V.m. § 8 Abs. 2 Satz 2 des TDG v. 22.7.1997 (= Art. 1 des Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste [LuKDG]) – TDG 1997 – (BGBl. I, S. 1870) i.d.F. des Art. 1 des Gesetzes über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (EGG) v. 14.12.2001 (BGBl. I, S.3721) – TDG 2001 –, wenn man davon ausgeht, dass es sich bei ihr um die Diensteanbieterin eines Teledienstes handelt.

Ausschließlich diese beiden Gesetze, nicht hingegen das TKG v. 25.6.1996 i.d.F. des Gesetzes v. 21.10.2002 (BGBl. I, S. 4186) – TKG – können auf die Ast. Anwendung finden. Denn die Ast. ist nicht TK-Dienstleister i.S.d. § 4 TKG, sondern entweder Mediendiensteanbieter i.S.d. § 3 Nr. 1 MDStV 2002 oder Telediensteanbieter i.S.d. § 3 Nr. 1 TDG 2001. Die Abgrenzung zwischen TK-Diensten auf der einen und Tele- bzw. Mediendiensten auf der anderen Seite erfolgt danach, ob lediglich die technische Seite, d.h. der „(Daten)Transport“ betroffen ist, oder ob es um inhaltliche Angebote – seien sie individual- oder massenkommunikationsbezogen – geht (vgl. zur Abgrenzung im Einzelnen *Tettenborn*, in: Beck'scher LuKDG-Komm., 2001, § 2 MDStV Rdnr. 50 und § 2 TDG Rdnr. 88 sowie *Schuster*, in: Beck'scher TKG-Komm., 2000, § 4 Rdnr. 4 und 4a, beide m.w.Nw.; vgl. auch *Eichhorn*, Internet-Recht, 2000, S. 35–39.) Für Sperrungsverfügungen ggü. Access-Providern, die den Zugang zu inhaltlichen Angeboten wie den vorliegenden, auf die noch einzugehen sein wird, vermitteln, kann das TKG daher nicht herangezogen werden. (Vgl. *Spindler/Volkmann*, K&R 2002, 398 ff. unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 12 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 8.6.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insb. des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt – „Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“ (E-Commerce-Richtlinie), ABl. EG Nr. L 178 v. 17.7.2000 m.w.Nw. sowie *Zimmermann*, NJW 1999, 3145, 3149; a.A. *Stadler*, MMR 2002, 343, 344 und wohl auch *Strömer*, Online-Recht, 3. Aufl. 2002, S.14). ...

Dabei spricht vieles dafür, dass die Ast. einen Mediendienst anbietet – mit der Konsequenz, dass § 22 Abs. 2 bzw. Abs. 3 MDStV 2002 auf sie Anwendung findet. Selbst wenn aber die Ast. einen Teledienst betreiben und deshalb dem Anwendungsbereich des TDG 2001 unterfallen sollte, wäre das Ergebnis keine anderes, da auch in einem solchen Fall die angefochtene Verfügung durch die jeweilige Rechtsgrundlage gedeckt sein wird bzw. jedenfalls darauf gestützt werden kann. ... Gem. § 22 Abs. 3 MDStV 2002 können Maßnahmen auch gegen Diensteanbieter von fremden Inhalten nach den §§ 7 bis 9 MDStV 2002 gerich-

tet werden, wenn sich Maßnahmen ggü. den Verantwortlichen nach § 6 Abs. 1 MDStV 2002 als nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend erweisen, sofern eine Sperrung technisch möglich und zumutbar ist. Es spricht bei der vorliegend allein möglichen summarischen Prüfung vieles dafür, dass die Voraussetzungen dieser Ermächtigunggrundlage gegeben sind. Der MDStV 2002 – und nicht das TDG 2001 – wird auf die Ast. anwendbar sein. Denn es ist davon auszugehen, dass es sich bei ihr um den Diensteanbieter eines Mediendienstes i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 4 MDStV 2002 handelt. Die Ast. ist Diensteanbieter i.S.d. § 3 Nr.1 MDStV 2002, weil sie als juristische Person fremde Mediendienste zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt. ... Vom Anwendungsbereich des MDStV, der für Dienste gilt, die an die Allgemeinheit gerichtet sind und damit massenkommunikationsbezogen sind, sind danach [nur] ausgenommen Dienste, bei denen der individualkommunikative Charakter im Vordergrund steht (vgl. auch § 2 Abs. 1 TDG 2001), was der Fall ist, wenn die elektronisch erbrachten Leistungen auf ein konkretes Individualverhältnis zwischen dem Nutzer und dem Anbieter bezogen sind, wie dies etwa beim Telebanking oder bei der Übermittlung von Röntgenbildern oder Krankendaten durch das Krankenhaus an den Hausarzt der Fall ist. Ausgenommen sind ferner Dienste, die primär die reine Informationsvermittlung zum Ziel haben, was z.B. bei Fahrplänen, Devisenkursen usw. der Fall ist. Anders liegt es dagegen, wenn Dienste [vorrangig] die Absicht haben, Zugriff auf Seiten zu vermitteln, die der allgemeinen Meinungsbildung dienen (sollen); dann handelt es sich um Mediendienste (vgl. auch § 2 Abs. 1 MDStV 2002). Für die Abgrenzung kommt es also darauf an, ob der Inhalt, zu dem der Zugang vermittelt wird, zur allgemeinen Meinungsbildung bestimmt und damit Mediendienst ist oder ob die reine Faktenvermittlung bzw. die individualkommunikative Komponente im Vordergrund steht und damit von einem Teledienst auszugehen ist (vgl. hierzu im Einzelnen: *Spindler/Volkmann*, a.a.O.; *Tettenborn*, a.a.O., § 2 MDStV Rdnr. 48 m.w.Nw.; vgl. auch *Zimmermann*, a.a.O.; *Eichhorn*, a.a.O., S. 32 sowie *Strömer*, a.a.O., S. 11–13 [der allerdings auf S. 14 Access-Provider pauschal dem TKG unterstellt]). ...

Es spricht alles dafür, dass ein Verstoß gegen Bestimmungen des StGB i.S.d. § 12 Abs. 1 Nr. 1 MDStV 2002 gegeben ist. Dabei geht die *Kammer* davon aus, dass hierfür bereits das Vorliegen der objektiven tatbestandlichen Voraussetzungen der Strafnorm ausreicht, da es im Bereich des Ordnungsrechts auf Gesichtspunkte wie Verschulden o.Ä. grds. nicht ankommt und es i.Ü. auch nicht Aufgabe des vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sein kann, eine umfassende Prüfung subjektiver Merkmale vorzunehmen. ...

Gem. § 22 Abs. 3 Satz 1 MDStV 2002 können Maßnahmen zur Sperrung von Angeboten nach § 22 Abs. 2 MDStV 2002 auch gegen den Diensteanbieter von fremden Inhalten nach §§ 7 bis 9 MDStV 2002 ergehen, wenn sich Maßnahmen ggü. dem Verantwortlichen nach § 6 Abs. 1 MDStV 2002 als nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend erweisen, sofern die Sperrung technisch möglich und zumutbar ist. Gem. § 22 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 2 MDStV 2002 bleiben die Verpflichtungen zur Entfernung oder Sperrung von Nutzungen von Informationen auch im Falle der Nichtverantwortlichkeit nach §§ 7 bis 9 MDStV 2002 unberührt. Unter Zugrundelegung dieser Bestimmungen konnte die Ast. in Anspruch genommen werden. Die Ast. ist aus den o.g. Gründen Diensteanbieter

i.S.d. § 3 Nr.1 MDStV 2002. Sie bietet auch fremde Inhalte i.S.d. §§ 7 bis 9 MDStV 2002 an. Sie ist nämlich Diensteanbieter für fremde Informationen, die sie in einem Kommunikationsnetz übermittelt oder zu denen sie den Zugang zur Nutzung vermittelt (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 MDStV 2002). Dass sie dabei lediglich als Durchleiter von Informationen fungiert und ihre Stellung der eines „Postboten“ gleicht, ist dabei unschädlich. Denn schon die amtliche Überschrift der Bestimmung „Durchleitung von Informationen“ macht deutlich, dass auch die bloße Weiterleitung und Übermittlung von der Bestimmung erfasst werden soll (vgl. hierzu *Spindler/Volkman*, a.a.O., S. 401). Der Gesetzgeber wollte – wie sich im Umkehrschluss aus § 7 Abs. 1 Sätze 1 und 2 MDStV 2002 ergibt – die Übermittler und damit auch die Access-Provider als (i.S.d. MDStV 2002) Nichtverantwortliche einstufen, sofern diese die Übermittlung nicht veranlasst, den Adressaten der übermittelten Informationen nicht ausgewählt und die übermittelten Informationen nicht ausgewählt oder verändert haben. Auch diese „Nichtverantwortlichen“ sollen aber nach der Regelung des § 22 Abs. 3 MDStV 2002 unter den dort bezeichneten Voraussetzungen in Anspruch genommen werden können. Insoweit handelt es sich bei § 22 Abs. 3 MDStV 2002 um eine spezialgesetzliche Sonderregelung, die im Anwendungsbereich des MDStV 2002 gem. § 19 Abs. 4 i.V.m. § 17 Abs. 4 OBG NRW den allgemeinen ordnungsrechtlichen Grundsätzen über die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher in § 19 Abs. 1 bis Abs. 3 OBG NRW vorgeht (vgl. aber auch *Bornemann*, K&R 2002, 301, 305, der offenbar davon ausgeht, dass in Fällen wie dem vorliegenden eine Inanspruchnahme des Access-Providers als Zustandsstörer möglich ist). Maßnahmen gegen die (primär) Verantwortlichen nach § 6 Abs. 1 MDStV 2002, die sog. Content-Provider oder die Service-Provider, sind nicht durchführbar bzw. nicht Erfolg versprechend. Dies hat die Ag. ... im Einzelnen dargelegt, ohne dass die Ast. dem substantiiert entgegengetreten wäre.

Die Ordnungsverfügung ist auch hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 VwVfG NRW). Hierfür reicht es aus, wenn der Betroffene eindeutig erkennen kann, was von ihm gefordert wird. Bei einer ordnungsrechtlichen Verfügung ist es daher erforderlich, dass sie einen Inhalt hat, der es erlaubt, sie ohne weitere Konkretisierung zwangsweise durchzusetzen. Dabei ist zwar grds. erforderlich, dass nicht nur das zu erreichende Ziel, sondern auch das Mittel zur Zweckerreichung festgelegt wird. Allerdings reicht es hinsichtlich des Mittels aus, wenn die Behörde mehrere Mittel aufzeigt, dem Ordnungspflichtigen aber (unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) die Wahl überlässt, auf welchem Wege er seiner Ordnungspflicht nachkommt (vgl. hierzu *BVerwG*, U. v. 15.2.1990 – 4 C 45.87, *BVerwGE* 84, 354, 358 f.; *Hess. VGH*, B. v. 26.7.1994 – 4 TH 1779/93, BRS 56 Nr. 212, sowie *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 7. Aufl. 2001, § 37 Rdnr. 16 m.w.Nw. – pro et contra). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die angefochtene Verfügung ist hinsichtlich des vorgegebenen Ziels (Sperrung der genannten Seiten) eindeutig. Dass sie der Ast. mehrere Möglichkeiten (insb. die DNS-Lösung) zur Sperrung der beiden Seiten aufgezeigt hat, ist unschädlich, da die Ast. das sie am wenigsten belastende Mittel wählen kann, um die ihr auferlegte Sperrungsverpflichtung zu erfüllen.

Auch i.Ü. bestehen keine durchgreifenden Bedenken an der Rechtmäßigkeit der Sperrungsverfügung. Insb. wird von der Ast. nichts tatsächlich Unmögliches oder Unverhältnismäßiges verlangt. Die Sperrung ist technisch möglich. Aus-

weislich der detaillierten Stellungnahme der Ag. v. 9.12.2002 und der eidesstattlichen Versicherung des X v. 30.11.2002 ist die in Rede stehende Sperrung mit relativ geringem Aufwand technisch machbar. Hierfür spricht i.Ü. auch, dass eine ganze Reihe der Access-Provider, an die entsprechende Sperrverfügungen ergangen sind – so z.B. die Ast. im Verfahren *VG Arnsberg* – 13 L 1848/02 – der ihnen auferlegten Sperrverpflichtung nachgekommen sind.

Die Ordnungsverfügung verstößt auch nicht gegen das Übermaßverbot. Insb. ist die getroffene Maßnahme geeignet zur Erreichung eines legitimen Zwecks. Eine ordnungsrechtliche Maßnahme ist nämlich bereits dann „geeignet“, wenn durch sie irgendeine Förderung des gewünschten Erfolgs möglich ist bzw. sie einen Beitrag zu dessen Erreichung leistet. Es kommt mithin darauf an, dass es sich um einen „Schritt in die richtige Richtung“ handelt (vgl. hierzu *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2001, Rdnr. 333; *Rachor*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl. 2001, Rdnr. F 222 sowie *Belz/Mussmann*, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2001, § 5 Rdnr. 3).

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist die Sperrungsverfügung geeignet. Denn sie wird – jedenfalls für den durchschnittlichen geschäftlichen oder privaten Nutzer, auf dessen Horizont insoweit abzustellen ist – den Zugriff auf die in Rede stehenden Webseiten erschweren. Dass es für versierte Internetnutzer möglich sein wird, auf andere Weise zu den genannten Seiten zu gelangen, ist dabei aus Rechtsgründen unbeachtlich. Vorsorglich merkt die *Kammer* aber an, dass die Ag. gehalten sein wird, derartige Verbotsverfügungen in Nordrhein-Westfalen flächendeckend – auch etwa ggü. neuen Access-Providern – zur Gefahrenabwehr einzusetzen und die Umsetzung der Sperrung zu kontrollieren.

Die Ordnungsverfügung ist auch i.Ü. nicht unverhältnismäßig. Insb. ist nicht erkennbar, dass verfassungsrechtliche Gleichheits- oder Freiheitsrechte verletzt sind. Dabei scheidet ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, der im Hinblick auf das bisherige Nichtvorgehen gegen Access-Provider in anderen Bundesländern gerügt wird, bereits deshalb aus, weil jeder Träger öffentlicher Gewalt den allgemeinen Gleichheitssatz nur innerhalb seiner eigenen Zuständigkeit zu beachten hat (vgl. *BVerfG*, B. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619 und 1628/83, *BVerfGE* 79, 127, 158 sowie *Osterloh*, in: *Sachs* [Hrsg.], GG, 2. Aufl. 1999, Art. 3 Rdnr. 81 f. m.w.Nw.). Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs ist die Ag. vorliegend aber gegen alle Access-Provider vorgegangen, wie zwischen den Beteiligten auch nicht umstritten ist.

Es ist auch nicht erkennbar, dass mit der Sperrungsverfügung in die Grundrechte der Informations- bzw. Meinungsfreiheit oder Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG eingegriffen oder gegen das Zensurverbot (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG) verstoßen würde. Dabei mag im Einzelnen offen bleiben, ob man die Freiheit der Übermittlung von Informationen aus dem Internet als durch die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG oder durch die Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet sieht (vgl. zum Problem *Starck*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 5 Abs. 1, 2 Rdnr. 97 m.w.Nw.). Denn jedenfalls ist ein Eingriff in jede der o.g. durch Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG gewährleisteten Freiheiten durch die grundgesetzliche Schranke des Art. 5 Abs. 2 GG gedeckt, und auch

das Zensurverbot aus Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG steht der angegriffenen Maßnahme nicht entgegen.

Gem. Art. 5 Abs. 2 GG finden die Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG ihre Schranken u.a. in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze und in den Bestimmungen zum Schutz der Jugend. Jedenfalls die genannten strafrechtlichen Bestimmungen, deren Verletzung durch § 22 Abs. 3 MDStV 2002 sanktioniert wird, sind „allgemeine Gesetze“, denn sie richten sich nicht gegen eine Meinung als solche, sondern ihr Regelungsgegenstand ist der Schutz des Staates und seiner Verfassung gegen Angriffe auf ihren Bestand als schlechthin, unabhängig von der konkreten Tendenz oder Wirkung einer Meinungsäußerung, zu schützendes Rechtsgut (vgl. BVerfGE 47, 198, 232 sowie *Degenhart*, in: Bonner Komm. zum GG, Stand: November 2002, Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 Rdnr. 239 und – ausdrücklich zu §§ 86, 86a StGB – Rdnr. 241 m.w.Nw.) ...

Auch eine Verletzung von Grundrechten der Ast. aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, die wohl neben den genannten aus Art. 5 Abs. 1 GG anwendbar sein werden (vgl. hierzu im Einzelnen: *Ricker/Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, Rdnr. B 196 bis 205 m.w.Nw. – pro et contra), lässt sich nicht feststellen, und zwar unabhängig davon, ob man eine Beeinträchtigung der Berufs- oder der Eigentumsfreiheit annimmt. ...

Geht man entgegen den bisherigen Ausführungen davon aus, dass die Ast. nicht Diensteanbieterin eines Medienbetriebes, sondern als Anbieterin eines Teledienstes einzustufen ist, bestehen ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken an der Rechtmäßigkeit der Verfügung. Es spricht nämlich einiges dafür, dass die Sperrungsverfügung ihre Rechtsgrundlage dann in § 14 Abs. 1 OBG NRW i.V.m. § 8 Abs. 2 Satz 2 TDG 2001 findet. Die angefochtene Verfügung ist auch dann – jedenfalls i.E. – weder formell noch materiell zu beanstanden. Die Ag. ist insb. zuständig für den Erlass der Verfügung. Sie ist auf Grund der Zuständigkeitsübertragung durch Art. III des Gesetzes zum 5. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge v. 12.12.2000 (GV NRW 2000, S. 706) zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des TDG zuständig. ... Gem. § 14 Abs. 1 OBG NRW können die zuständigen Ordnungsbehörden – hier also die Ag. – die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwenden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 OBG NRW sind erfüllt. ... Gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 TDG 2001 sind Diensteanbieter i.S.d. §§ 9 bis 11 TDG 2001 zwar nicht verpflichtet, die von ihnen übermittelten Informationen zu überwachen oder nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen. Davon bleiben aber gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 TDG 2001 Verpflichtungen zur Entfernung oder Sperrung der Nutzung von Informationen nach den allgemeinen Gesetzen auch im Falle der Nichtverantwortlichkeit des Diensteanbieters nach den §§ 9 bis 11 TDG 2001 unberührt. Die Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 2 TDG 2001 entspricht im Wesentlichen der Bestimmung des § 5 Abs. 4 TDG 1997. Diese Bestimmung wurde im Gesetzgebungsverfahren seinerzeit ausdrücklich vor allem auf Wunsch der Bundesländer aufgenommen und sollte vor allem den Bedenken zur Durchsetzbarkeit im Hinblick auf etwaige Verpflichtungen zur Sperrung der Nutzung rechtswidriger Inhalte Rechnung tragen. Die Möglichkeiten des Polizei- und Ordnungsrechts sollten jedenfalls hinsichtlich einer Sperrung zur Verfügung stehen (vgl. hierzu die Begrün-

dung des Gesetzentwurfes zu Art. 1 des IuKDG, BT-Drs. 13/7385, S. 20,21 [zu § 5 Abs. 4 TDG 1997] sowie *Maennel*, in: Beck'scher IuKDG-Komm., 2001, § 5 TDG [1997] Rdnr. 19 und 13). ...

Erweist sich die angefochtene Verfügung unabhängig von der anzuwendenden Ermächtigungsgrundlage als nicht offensichtlich rechtswidrig, sondern spricht mehr für ihre Rechtmäßigkeit, geht auch die weiter vorzunehmende allgemeine Interessenabwägung zu Ungunsten der Ast. aus. Denn mit ihr wird der Ast. nur auferlegt, den Zugang zu den beiden genannten Internetseiten zu sperren; dies ist aus den o.g. Gründen mit relativ geringem Aufwand möglich. Somit wird der wirtschaftliche Aufwand, der durch die Befolgung der Sperrverfügung für sie entstehen würde und auf den sie sich immer wieder berufen hat, auch für ein Unternehmen ihrer Größe relativ gering sein. Ihr Interesse daran, auch weiterhin den Zugang zu Websites, die u.a. den Straftatbestand der Volksverhetzung i.S.d. § 130 StGB erfüllen, vermitteln zu können, erscheint demgegenüber nicht schützenswert, da es von der Rechtsordnung nicht gedeckt ist. ...

### Anmerkung

Nachdem die *Bezirksregierung Düsseldorf* die sofortige Vollziehung ihrer Sperrungsverfügungen angeordnet hatte, sind mehrere Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen mit Anträgen von Providern auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klagen befasst worden. Im Rahmen dieser Eilverfahren hat lediglich das *VG Minden* (B. v. 31.10.2002 – 11 L 1110/02, MMR 2003, 135) die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt, während das *VG Düsseldorf* und das *VG Arnsberg* (B. v. 6.12.2002 – 13 L 1848/02, online unter: [http://www.artikel5.de/entscheidungen/vg-arnsberg\\_20021206.html](http://www.artikel5.de/entscheidungen/vg-arnsberg_20021206.html)) sowie das *VG Gelsenkirchen* (B. v. 18.12.2002 – 1 L 2528/02, online unter: [http://www.artikel5.de/entscheidungen/vg-gelsenkirchen\\_20021218.html](http://www.artikel5.de/entscheidungen/vg-gelsenkirchen_20021218.html)) die Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt haben. Gegen mehrere dieser Beschlüsse wurde Beschwerde zum *OVG Münster* eingelegt.

Das *VG Düsseldorf* hat sich bereits i.R.d. Eilentscheidung mit der Frage der Rechtmäßigkeit der Sperrungsanordnung befasst und diese bejaht. Demgegenüber wird die Rechtmäßigkeit solcher Sperrungsverfügungen, soweit sie sich gegen bloße Zugangsvermittler richten, in der Lit. bislang überwiegend verneint oder zumindest infrage gestellt (*Stadler*, MMR 2002, 343; *Spindler/Volkman*, K&R 2002, 398; *Koenig/Loetz*, CR 1999, 438; *Vassilaki*, TKMR 2002, 427; *Zimmermann*, NJW 1999, 3145; *Neumann*, Ordnungsrechtliche Sperrungsverfügungen und die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. GG, online unter: <http://www.artikel5.de/artikel/sperrunginfreiheit.html>; a.A. *Greiner*, CR 2002, 620; *Mankowski*, MMR 2002, 277).

Das *Gericht* überrascht im Rahmen seiner materiellen Prüfung zunächst mit der Ansicht, dass Access-Provider keine TK-Dienstleister i.S.d. TKG seien und auf sie deshalb ausschließlich der MDStV bzw. das TDG Anwendung finden könnten. Diese Auffassung widerspricht der ganz h.M. und ist bislang – soweit ersichtlich – nicht vertreten worden. Nach bisher allgemeiner Ansicht sind die Vermittler des Zugangs zum Internet zumindest auch TK-Anbieter (vgl. z.B. *OLG Hamburg* MMR 2000, 611; *Felixberger*, CR 1998, 143, 144; *Bär*, MMR 2000, 472, 473; *Spindler/Volkman*, a.a.O., S. 399; *Koenig/Loetz*, a.a.O., S. 442). Die

gegenteilige Auffassung des *VG Düsseldorf* ist auch angesichts des klaren Wortlauts von § 3 Nr. 16 TKG schwerlich vertretbar. Da der Access-Provider von der überwiegenden Ansicht aber auch als Diensteanbieter i.S.d. des MDStV oder TDG qualifiziert wird (zur Gegenauffassung vgl. *Stadler*, Haftung für Informationen im Internet, Rdnr. 32 ff.), kommt diesem Aspekt keine Entscheidungserheblichkeit zu.

Die *Kammer* gelangt sodann nach einer sehr ausführlichen Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten zu dem Ergebnis, dass die inkriminierten Webseiten Mediendienste darstellen und der Ast. als derjenige, der den Zugang zu diesen Diensten vermittelt, wegen § 3 Nr. 1 MDStV als Diensteanbieter zu qualifizieren sei und mithin auch als Adressat von Sperrungsverfügungen nach § 22 Abs. 3 MDStV in Betracht kommt. Dieses Zwischenergebnis erscheint zumindest vertretbar, wenngleich das *Gericht* dem Umstand zu wenig Rechnung trägt, dass der Teledienst die Regel und der Mediendienst eher die Ausnahme darstellt, die nur in Betracht kommt, wenn die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht. Ob dies auf die beanstandeten Seiten zutrifft, kann durchaus bezweifelt werden, soll aber hier nicht vertieft werden.

Bei der letztlich entscheidenden Frage der Verhältnismäßigkeit der Sperrverfügungen gegen Access-Provider zur Unterbindung des Zugangs zu rechtsradikalen bzw. volksverhetzenden Inhalten beschränkt sich das *VG* weitgehend auf apodiktische Ausführungen und setzt sich insb. mit den in der Lit. vorgebrachten Bedenken nicht ausreichend auseinander.

Die technische Möglichkeit einer Sperrung durch den bloßen Zugangsvermittler wird u.a. damit begründet, dass bereits der Umstand, dass eine Reihe von Providern den ihnen auferlegten Sperrpflichten nachgekommen seien, die technische Machbarkeit belege. Hierbei handelt es sich um einen Zirkelschluss. Die Tatsache, dass einige Provider die von der *Bezirksregierung* angeordneten Maßnahmen umgesetzt haben, spricht zunächst lediglich dafür, dass zumindest eine der behördlich vorgegebenen Maßnahmen (technisch) umsetzbar war. Dass diese dann aber auch eine Sperrung von Mediendiensten i.S.v. § 22 Abs. 2 und 3 MDStV bewirkt, ist damit noch keineswegs belegt. Man muss sich insoweit nochmals vor Augen führen, dass der inländische Access-Provider keine Möglichkeit hat, auf fremde Inhalte, die auf amerikanischen Servern abgelegt sind, einzuwirken. Diese Inhalte bleiben so lange online, solange sie von den in den USA sitzenden Inhaltsanbietern und deren Hostern nicht vom Netz genommen werden. Die Handlungsmöglichkeit des hiesigen Zugangsproviders ist also von vornherein auf den Versuch beschränkt, diese Inhalte vor seinen Kunden zu verbergen. Eine Sperrung im Wortsinne ist dies jedenfalls nicht, da die Inhalte weiterhin online und damit allgemein zugänglich bleiben. Ob dennoch eine Sperrung i.S.d. MDStV bejaht werden kann, hätte zumindest einer eingehenden Untersuchung bedurft.

Als i.S.d. Verhältnismäßigkeitsprinzips geeignet zur Erreichung des intendierten Zwecks wird die Sperrungsverfügung vom *VG* sodann deshalb angesehen, weil es ausreichend sei, dass der gewünschte Erfolg gefördert und mithin ein „Schritt in die richtige Richtung“ unternommen worden sei. Das *Gericht* geht hierbei davon aus, dass der versierte Nutzer die Sperrung zwar u.U. umgehen könne, aber zumindest dem Durchschnittsnutzer der Zugriff auf

die inkriminierten Inhalte erschwert würde. Bereits die Richtigkeit dieser Prämisse erscheint fraglich. Die Möglichkeiten der Umgehung solcher Sperrungsverfügungen sind vielfältig und einfach zu bewerkstelligen, weshalb es dem Durchschnittsnutzer ohne nennenswerten Aufwand möglich ist, derartige Inhalte weiterhin aufzurufen. Allenfalls ein kleiner Prozentsatz von technisch weit unterdurchschnittlich versierten Nutzern kann durch derartige Maßnahmen ausgesperrt werden. Nachdem das *VG* bereits einen Schritt in die richtige Richtung genügen lässt, um die Geeignetheit der Maßnahmen zu bejahen, hätte es freilich auch der Frage nachgehen müssen, ob der von der *Bezirksregierung* beschrittene Weg nicht vielmehr als Schritt in die falsche Richtung bewertet werden muss. Es drängt sich insb. die Frage auf, ob die Vorgehensweise der *Behörde* nicht sogar dazu führt, dass die bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erhöht wird. In diesem Zusammenhang muss zunächst berücksichtigt werden, dass die „rechte Szene“ in Deutschland ein in sich eher geschlossenes System darstellt und sich die überwiegende Mehrheit der Bundesbürger ohnehin nicht für Angebote der untersagten Art interessiert und deshalb solche Angebote auch nicht aufsucht. Insoweit sollte man sich auch von der Vorstellung – die in vielen Köpfen noch vorhanden zu sein scheint – lösen, dass derartige Inhalte bis in das letzte Wohnzimmer der Republik ausgestrahlt werden. Das Internet ist anders als der Rundfunk kein Broadcast-Medium, weshalb der Durchschnittsnutzer auch nach mehrjähriger Internetnutzung keinesfalls zufällig auf solche Seiten gelangt sein wird. Es ist vielmehr erforderlich, nach derartigen Seiten bewusst und gezielt zu suchen. Diejenigen, die aber gezielt nach solchen Inhalten suchen – insbesondere die Angehörigen der rechten Szene –, werden sich durch einfach zu umgehende technische Maßnahmen des Zugangsproviders sicherlich nicht am Aufruf hindern lassen. Dies bereits deshalb, weil sich die mannigfachen Umgehungsmöglichkeiten innerhalb dieser Szene auch noch recht schnell herumgesprochen haben werden. Dem Rest der Internetnutzer dürften die beanstandeten Seiten bis zu dem Zeitpunkt, in dem der durch die Sperrungsverfügungen ausgelöste Medienrummel einsetzte, zunächst ohnehin gänzlich unbekannt gewesen sein. Die regelmäßige Berichterstattung hierüber insb. in einschlägigen Onlinemedien unter Nennung der URL – auch auf den Seiten der *Bezirksregierung* selbst sind verschiedene bisher ergangene gerichtliche Entscheidungen unter Nennung der vollständigen Internetadressen veröffentlicht – hat speziell den von der Sperrungsverfügung betroffenen Webseiten eine inländische Bekanntheit verschafft, die die dahinter steckenden Rechtsradikalen aus eigener Kraft niemals erreicht hätten. Gerade die Tatsache, dass durch den Wirbel, den die Sperrungsverfügungen verursacht haben und immer noch verursachen, zahlreiche Neugierige angelockt werden, um sich dem Reiz des Verbotenen hinzugeben, birgt Gefahren in sich, die durch den marginalen Hinderungseffekt, den die Sperrungsverfügungen bewirken, nicht kompensiert werden. I.E. beinhalten Sperrungsverfügungen gegen Access-Provider ein beträchtliches Risiko der deutlichen Erhöhung der Zugriffe auf die beanstandeten Webseiten durch inländische Nutzer, während eine nennenswerte Zugriffsverhinderung nicht erreichbar ist. Die möglicherweise gute Absicht der *Bezirksregierung* wird so in ihr Gegenteil verkehrt.

Ferner kann die vom *VG* vorgenommene Prüfung der Verhältnismäßigkeit i.e.S. bereits deshalb nicht befriedigen, weil sämtliche in der Lit. insoweit vorgebrachten Beden-

ken (vgl. insb. *Stadler*, MMR 2002, 343, 345 f.; *Spindler/Volkman*, K&R 2002, 398, 406 ff.; *Zimmermann*, NJW 1999, 3145, 3150 f.) von der *Kammererst* gar nicht erörtert werden, weshalb das Ergebnis natürlich auch nicht überraschen kann. Das VG hätte sich zunächst von dem Ansatz leiten lassen müssen, dass eine auch bei wohlwollender Betrachtung an der Grenze zur Ungeeignetheit liegende Maßnahme hinsichtlich der Bejahung der Verhältnismäßigkeit i.e.S. besonders hohen Anforderungen ausgesetzt ist. Nachdem die *Bezirksregierung* keine bestimmte Maßnahme angeordnet, sondern vielmehr dem Adressaten des Verwaltungsakts die Auswahl unter drei Maßnahmen überlassen hatte, wäre es notwendig gewesen, jede dieser drei Maßnahmen einer gesonderten Rechtmäßigkeitsprüfung zu unterziehen. Da nie ausgeschlossen werden kann, dass der betroffene Provider sich gerade für die rechtswidrige Alternative entscheidet, kann die Sperrungsverfügung im konkreten Fall nur dann rechtmäßig sein, wenn feststeht, dass alle drei vorgeschlagenen Möglichkeiten für sich genommen den Anforderungen an die Rechtmäßigkeit genügen. Diese Prüfung ist nahe liegenderweise schon deshalb geboten, weil die verschiedenen zur Auswahl stehenden Möglichkeiten bereits auf den ersten Blick unterschiedliche Eingriffsintensitäten aufweisen.

Die von der *Bezirksregierung* zur Auswahl vorgegebenen Maßnahmen beinhalten allesamt die Gefahr, dass der sonstige legale Datenverkehr in einem Umfang beeinträchtigt wird, den der Access-Provider als Adressat der Sperrungsverfügung in keinsten Weise beeinflussen und kontrollieren kann. Insb. besteht das nahe liegende Risiko der Aussperrung einer Vielzahl von legalen Inhaltsangeboten unbeteiligter Dritter als Nebeneffekt der Sperrung. Auch die vom *Gericht* als „DNS-Lösung“ bezeichnete Variante des Eingriffs am sog. DNS-Server kann in diesem Sinne nicht zu einer wirklich zielgenauen Blockade führen, da sie nicht auf WWW-Inhalte beschränkbar ist, sondern z.B. auch den E-Mail-Dienst beeinträchtigt, wofür es weder eine Rechtsgrundlage noch eine Zuständigkeit der *Bezirksregierung* gibt (vgl. hierzu *Stadler*, Der Widerspruchsbescheid zur Düsseldorf Sperrungsverfügung, online unter: <http://www.artikel5.de/artikel/widerspruchTS.html>). Die Verhältnismäßigkeitsprüfung setzt in jedem Fall eine umfassende Güterabwägung unter Berücksichtigung der Interessen des Gemeinwohls – hier ist insb. das in einer Informationsgesellschaft als gewichtig zu bewertende öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des Internet zu beachten – und auch der Frage der Beeinträchtigung von Rechtspositionen unbeteiligter Dritter voraus (so wohl auch *Spindler/Volkman*, K&R 2002, 398, 407 f.). Eine an sich ohnehin bereits wenig effektive Maßnahme kann folglich nur dann rechtmäßig sein, wenn keine nennenswerten Interessen der Allgemeinheit entgegenstehen und auch keine Grundrechtspositionen Dritter beeinträchtigt werden, sei es auch, dass legale Inhaltsangebote Dritter als bloße Nebenfolge gleichsam mitgesperrt werden. Allenfalls eine mit Sicherheit zielgenaue Sperrung beim Access-Provider könnte daher als rechtmäßig qualifiziert werden (so wohl auch *Zimmermann*, NJW 1999, 3145, 3151). Da eine solche zielgenaue Sperrung aber nach dem momentanen Stand der Technik nicht zu gewährleisten ist, kann die Rechtmäßigkeit von Sperrungsanordnungen ggü. einem Zugangsvermittler nicht bejaht werden.

Das *Gericht* lässt außerdem unberücksichtigt, dass speziell die als „DNS-Lösung“ bezeichnete Sperrvariante von den Providern die Manipulation von technischen Standards verlangt. Die technischen Standards und Spezifika-

tionen, die die Funktionsfähigkeit des Internet gewährleisten, sind in sog. RFCs (Request for Comment) festgelegt. Die für die technische Funktionsfähigkeit essenziellen RFCs werden von der Internet Engineering Task Force (IETF, s. <http://www.ietf.org>) als „Standard“ eingestuft und erhalten dadurch den Charakter einer allgemeingültigen technischen Spezifikation. Die von der *Bezirksregierung* vorgegebene und vom VG Düsseldorf gebilligte „DNS-Sperrung“ verstößt gegen die RFC 1034, in der Konzept und Funktionalität des Domain Name Systems (DNS) grundlegend geregelt werden. Was hätte das *Gericht* wohl davon gehalten, wenn mittels eines Verwaltungsakts der Verstoß gegen DIN-Normen angeordnet worden wäre? Vergleichbares ist durch die Sperrungsverfügungen freilich geschehen.

Erstaunlich sind die Ausführungen des VG auch, soweit davon ausgegangen wird, dass eine Beeinträchtigung der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) nicht in Betracht kommt. *Neumann* (Ordnungsrechtliche Sperrungsverfügungen und die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. GG, online unter: <http://www.artikel5.de/artikel/sperrunginfreiheit.html>) hat bereits nachgewiesen, dass auch eine Sperrung unzulässiger Inhalte einen Eingriff in die Informationsfreiheit der Bürger darstellt und sich im konkreten Fall komplexe Fragen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung stellen, weshalb es mit dem Hinweis des VG, eine Beeinträchtigung sei nicht ersichtlich, selbst bei summarischer Prüfung sicherlich nicht getan ist. Daneben stellen sich auch Fragen der Presse- und Wissenschaftsfreiheit, nachdem durch derartige Sperrungsverfügungen auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Inhalten und die (kritische) Berichterstattung über solche Inhalte beeinträchtigt werden.

Schließlich verneint das *Gericht* einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz u.a. mit dem Argument, zwischen den Parteien sei unstrittig, dass die *Bezirksregierung* innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs gegen alle Access-Provider vorgegangen sei. Dies ist in tatsächlicher Hinsicht unrichtig, selbst wenn es zwischen den Parteien unstrittig sein sollte, worauf es im Verwaltungsprozess wegen des dort herrschenden Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) aber ohnehin nicht ankommt. Die *Deutsche Telekom AG* z.B., die ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen unterhält, hat keine Sperrungsverfügung erhalten, obwohl sie z.B. im Rahmen ihres Angebots „T-DSL-Business“ ersichtlich ebenfalls die Dienstleistung des Internetzugangs anbietet. Der Umstand, dass gerade ein Branchenriese verschont wird, wirft Fragen auf, die über den bloßen juristischen Aspekt hinausgehen.

Abschließend unterstellt das *Gericht* der Ast. ein Interesse daran, den Zugang zu strafbaren Webinhalten zu vermitteln, um anzufügen, dass dieses Interesse nicht schützenswert sei. Mit dieser Aussage wird die maßgebliche Interessenlage der Access-Provider gänzlich falsch umrissen. Die Provider haben ein Interesse daran, nicht dazu gezwungen zu werden, allgemein gültige Standards, die für alle technischen Dienstleister des Internet weltweit Geltung beanspruchen, manipulieren zu müssen. Die Access-Provider haben zudem ein Interesse daran, sicherzustellen, dass sie nicht in unkontrollierbarem Umfang den legalen Datenverkehr beeinträchtigen und rechtmäßige Inhalte unbeteiligter Dritter aussperren müssen. Dies gilt umso mehr, als die Zugangsprovider ihren Kunden ggü. in der Pflicht sind, diesen einen vollwertigen Internetzugang anzubieten und nicht einen solchen, der den Kunden als Nebenfolge einer Sperrungsverfügung den

Zugang zu einer Vielzahl legaler und schützenswerter Inhaltsangebote verwehrt. Die aufgezählten Interessen sind allesamt legitim und schützenswert.

Eine Entscheidung wie die des *VG Düsseldorf*, die sowohl die technischen Fakten und deren Konsequenzen als auch die in der Lit. vorgebrachten Bedenken weitgehend ignoriert, kann nicht befriedigen. Dies lässt sich auch nicht mit dem Umstand rechtfertigen, dass es sich um ein Eilverfahren gehandelt hat, nachdem die *Kammer* keinesfalls ge-

zwungen war, die Frage der Rechtmäßigkeit faktisch bereits abschließend zu erörtern.

Es bleibt zu hoffen, dass sich die vom *VG Düsseldorf* vertretene Auffassung nicht durchsetzen wird. Voraussetzung dessen ist freilich auch die Einsicht, dass Sperrungsanordnungen ggü. Access-Providern kein adäquates Mittel der Gefahrenabwehr darstellen, sondern allenfalls geeignet sind, das Gegenteil dessen zu bewirken, was beabsichtigt ist.

*RA Thomas Stadler, Freising.*