



Brüssel, den 24. November 2022  
(OR. en)

14862/22

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2022/0155(COD)**

---

---

**LIMITE**

JAI 1481  
ENFOPOL 567  
CRIMORG 161  
IXIM 264  
DATAPROTECT 319  
CYBER 371  
COPEN 393  
FREMP 241  
TELECOM 467  
COMPET 910  
MI 836  
CONSOM 299  
DIGIT 210  
CODEC 1765

**VERMERK**

---

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	14143/22
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 209 final
Betr.:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern – Fortschrittsbericht

---

**I. EINLEITUNG**

1. Die Kommission hat am 11. Mai 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern<sup>1</sup> angenommen. Dem Vorschlag waren eine Folgenabschätzung und eine Mitteilung beigelegt<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 9068/22.

<sup>2</sup> 9068/22 ADD 1, ADD 2 und ADD 3; 9071/22.

2. Mit dem Vorschlag, der sich auf Artikel 114 AEUV stützt, soll wirksam gegen die Nutzung von Online-Diensten für die Zwecke des sexuellen Missbrauchs von Kindern vorgegangen werden. Er baut auf zwei Hauptelementen auf: Erstens wären die einschlägigen Anbieter von Online-Diensten – wie Hostingdienste und interpersonelle Kommunikationsdienste – verpflichtet, bekanntes und neues Online-Material über sexuellen Kindesmissbrauch aufzudecken, zu melden, zu entfernen oder zu sperren sowie die Kontaktaufnahme zu Kindern (sogenanntes Grooming) aufzudecken und zu melden. Zweitens würde eine neue dezentrale EU-Agentur (im Folgenden „EU-Zentrum“) zusammen mit einem Netz nationaler Koordinierungsbehörden und zuständiger Behörden errichtet, um die ordnungsgemäße Durchführung der vorgeschlagenen Verordnung zu ermöglichen. Wie in der Begründung zu dem Vorschlag eingeräumt, würden die darin enthaltenen Maßnahmen die Nutzer von Online-Diensten in der Ausübung ihrer Grundrechte beeinträchtigen.
3. Im Europäischen Parlament ist der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) der federführende Ausschuss für die Verhandlungen über den Vorschlag. Im Oktober 2022 hat er das Parlamentsmitglied Javier Zarzalejos (PPE, ES) zum Berichterstatter ernannt. Inzwischen haben die Koordinatoren des Europäischen Parlaments beschlossen, den Wissenschaftlichen Dienst des EP mit der Ausarbeitung einer Folgenabschätzung zu einer Vielzahl verschiedener Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten und der Verhältnismäßigkeit zu beauftragen. Der LIBE-Ausschuss hat seinen Bericht noch nicht angenommen.
4. Im Juli 2022 haben der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) und der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ihre gemeinsame Stellungnahme 4/2022 angenommen. Der EDSA und der EDSB erkennen darin zwar an, dass es sich beim sexuellen Missbrauch von Kindern um eine besonders schwere und abscheuliche Straftat handelt und dass die Bekämpfung dieses Missbrauchs ein von der Union anerkanntes Ziel von allgemeinem Interesse ist, sie betonen aber auch, dass jede Einschränkung der Grundrechte den Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genügen muss. Sie sind der Ansicht, dass der Vorschlag ernste Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Grundrechte auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten und hinsichtlich der Beschränkungen dieser Grundrechte aufwirft.
5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu dem Vorschlag im September 2022 abgegeben. Der Ausschuss unterstützte den Vorschlag grundsätzlich und beantragte, den Text nachzubessern und dahingehend zu präzisieren, dass das Briefgeheimnis und die Achtung der Privatsphäre gewahrt werden.

## II. BERATUNGEN IM RAT

6. Im Rat wurde der Vorschlag von der Gruppe „Strafverfolgung“ (Polizei) geprüft. Die Gruppe hat den Vorschlag in ihren Sitzungen vom 5. und 20. Juli, 6. und 22. September, 5. und 19. Oktober sowie vom 3. und 24. November 2022 erörtert. In den oben genannten Sitzungen wurde der gesamte Vorschlag geprüft. Der Vorsitz legte verschiedene Textänderungen zu den Kapiteln I bis III vor, die Folgendes betrafen: Gegenstand und Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen, Pflichten der Anbieter von Online-Diensten und Überwachung, Durchsetzung und Zusammenarbeit.
7. Auf der informellen Tagung der Innenministerinnen und -minister und während der informellen Sitzung des COSI im Juli 2022 in Prag erreichte der Vorsitz im Vorfeld der fachlichen Prüfung auf Gruppenebene, dass der Vorschlag allgemeine politische Unterstützung erhielt. Der Vorsitz hob hervor, dass der Vorschlag technologieneutral und zukunftssicher sei und dass ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz von Kindern einerseits und dem Schutz der Privatsphäre und anderer Grundrechten der Nutzer von Online-Diensten andererseits erreicht werden müsse.
8. Er legte eine wesentliche konzeptionelle Änderung betreffend den Erlass der verschiedenen Arten von Anordnungen – d. h. Aufdeckungsanordnungen und Anordnungen zur Entfernung und Sperrung von Online-Material über sexuellen Kindesmissbrauch – vor. Außerdem wurde eine neue Art von Anordnung – die Streichungsanordnung – eingeführt. Neu ist, dass Entfernungsanordnungen, Sperranordnungen und Streichungsanordnungen von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erlassen würden. Aufdeckungsanordnungen wären die einzigen Anordnungen, die von einer Justizbehörde oder anderen unabhängigen Verwaltungsbehörde eines Mitgliedstaats erlassen werden, da diese Art von Anordnung bezüglich der Eingriffe in die Grundrechte der Nutzer relevanter Online-Dienstanbieter am sensibelsten ist. Im Vorschlag der Kommission war vorgesehen, dass alle Arten von Anordnungen von einer Justizbehörde oder einer anderen unabhängigen Verwaltungsbehörde erlassen werden. Um mehr Flexibilität zu ermöglichen, wurde dieses Befugnis in Bezug auf Entfernungs-, Sperr- und Streichungsanordnungen den zuständigen Behörden übertragen. Vorbehaltlich der Aufhebung der Prüfungsvorbehalte scheint es, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten diese Änderung unterstützen könnte, da sie es ihnen gestatten würde, bestehende Systeme und Strukturen zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern beizubehalten.

9. Auf Ersuchen des Vorsitzes erstellte die Kommission zwei Dokumente, die zur Klärung der von den Mitgliedstaaten angesprochenen Probleme und Fragen beitragen. Ein Dokument<sup>3</sup> enthält ein Flussdiagramm des Verfahrens zur Aufdeckung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und eine vergleichende Analyse der einschlägigen Rechtsvorschriften (sexueller Missbrauch von Kindern, Gesetz über digitale Dienste, terroristische Online-Inhalte, DSGVO und Übergangsverordnung). In einem zweiten Dokument<sup>4</sup> werden die Beziehungen zwischen dem neuen EU-Zentrum, den Koordinierungsbehörden und Europol dargelegt.
10. Außerdem veranstaltete der Vorsitz auf der Grundlage von Diskussionspapieren sowie der Fragen und Ersuchen der Mitgliedstaaten um Klarstellungen zwei Workshops, an denen die Kommission und Sachverständige aus den Hauptstädten teilnahmen. Der erste Workshop fand am 29. September statt und war den Technologien zur Aufdeckung bekannten und neuen Online-Materials über sexuellen Kindesmissbrauch und Grooming vorbehalten, während der zweite Workshop am 16. November den Instrumenten zur Überprüfung des Alters gewidmet war. Beide Workshops boten den Mitgliedstaaten die Gelegenheit, sich eingehender mit den im Vorschlag behandelten Themen auseinanderzusetzen, und ermöglichten zugleich einen direkte Austausch zwischen Sachverständigen aus den Hauptstädten und den Fachexperten. Die Workshops wurden von den Mitgliedstaaten sehr begrüßt und dafür gelobt, dass die dringend benötigten Klarstellungen dazu geliefert wurden, wie einige der vorgeschlagenen Bestimmungen in der Praxis funktionieren könnten, und dass die technische Durchführbarkeit des Vorschlags bestätigt wurde. Diese Workshops ergaben, dass es offenbar möglich ist, gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet vorzugehen. Es gibt Technologien zur Aufdeckung von bekanntem und unbekanntem Online-Material über sexuellen Kindesmissbrauch. Beim Grooming stellt sich die Lage erheblich schwieriger dar, aber es stehen ständig neue Technologien zur Verfügung. Es existieren auch technische Lösungen, um sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet in Ende-zu-Ende-verschlüsselten Systemen zu erkennen, etwa die Aufdeckung von Inhalten auf Nutzerseite noch vor der eigentlichen Verschlüsselung. Auf dem zweiten Workshop zu den Instrumenten zur Überprüfung des Alters wurden verschiedene Techniken vorgestellt, die von privaten Unternehmen zur Ermittlung des Alters der Nutzer von Online-Diensten eingesetzt werden, sowie neue Technologien, die noch in Entwicklung sind.

---

<sup>3</sup> WK 10409/2022.

<sup>4</sup> WK 13981/2022.

11. Eine weitere flankierende Veranstaltung, die vom Vorsitz in Zusammenarbeit mit dem EP und der Kommission organisiert wurde, war die Vorführung des tschechischen Dokumentarfilms „Gefangen im Netz“, dem eine Podiumsdiskussion über das Thema der Kontaktaufnahme mit Kindern vorausging, an der Vertreter des Ratsvorsitzes und der Filmproduzent teilnahmen. Parlamentsmitglied Hilde Vautmans (Renew/BE) hielt die Eröffnungsansprache. Der Vorsitz vertrat den Rat auch auf mehreren Konferenzen zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet, etwa auf der Online-Konferenz zur Sicherheit von Kindern 2022 und einer hochrangigen Veranstaltung zum Thema „*Wie können wir Technologie nutzen, um die Sicherheit von Kindern im Internet zu gewährleisten?*“ während der vom Europäischen Parlament erstmals veranstalteten „Technology Awareness Week“ (Woche des Technologie-Bewusstseins).
12. Obwohl die Beratungen über den Vorschlag in der Gruppe „Strafverfolgung“ noch im Gange sind, wurden bereits mehrere zentrale Fragen ermittelt, die später noch eingehender erörtert werden müssen:

#### Kapitel I –Allgemeine Bestimmungen – Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Für mehrere der im Vorschlag verwendeten Begriffe liegen anders lautende Begriffsbestimmungen vor als in anderen damit zusammenhängenden EU-Rechtsvorschriften, wie etwa das Gesetz über digitale Dienste oder die Verordnung über terroristische Online-Inhalte. Daher war es notwendig, einige dieser Begriffsbestimmungen zu harmonisieren, um Kohärenz und Rechtssicherheit zwischen den einzelnen Rechtsakten zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang stellte die Kommission klar, dass der Vorschlag als *lex specialis* zum Gesetz über digitale Dienste dient.

Darüber hinaus müssen möglicherweise einige andere Begriffe definiert werden, um die einheitliche Auslegung der vorgeschlagenen Bestimmungen zu erleichtern.

Es fand eine wichtige Aussprache über die Begriffsbestimmung „minderjähriger Nutzer“ statt, die mit dem Straftatbestand des „Grooming“ gemäß der Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie in Verbindung steht. Da die genannte Richtlinie derzeit von der Kommission dahingehend überarbeitet wird, wie die sexuelle Mündigkeit in der Richtlinie zu definieren ist, muss dies bei der Definition des Begriffs „minderjähriger Nutzer“ in der vorgeschlagenen Verordnung berücksichtigt werden.

Eine weitere wichtige Änderung in diesem ersten Kapitel war die Aufnahme einer Begriffsbestimmung für „Suchmaschine“, nachdem die Streichungsanordnung in Kapitel II aufgenommen worden war.

## Kapitel II – Verpflichtungen der Anbieter einschlägiger Dienste der Informationsgesellschaft, sexuellen Kindesmissbrauch im Internet zu verhindern und zu bekämpfen

Bei der Erteilung der verschiedenen Arten von Anordnungen an Anbieter von Online-Diensten sollte sorgfältig berücksichtigt werden, dass Kinder sowie die Privatsphäre und andere Grundrechte der Nutzer von Online-Diensten geschützt werden müssen. Ebenso muss die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden bedacht werden.

Der Vorsitz schlug vor, die Struktur des Textes dahingehend zu vereinfachen, dass künftig lediglich die Aufdeckungsanordnungen von einer Justizbehörde oder einer anderen unabhängigen Verwaltungsbehörde erlassen werden, wohingegen der Erlass von Entfernungs-, Sperr- und Streichungsanordnungen eine Befugnis der zuständigen Behörden wird.

Diese Änderung in Bezug auf den Erlass von Entfernungs- und Sperranordnungen und die Aufnahme der Streichungsanordnungen wurde von den Mitgliedstaaten generell begrüßt. Auf fachlicher Ebene sind jedoch weitere Beratungen über diese Fragen erforderlich, da mehrere Mitgliedstaaten nach wie vor große Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und anderer Grundrechte haben. Außerdem wurde von mehreren Mitgliedstaaten die Komplexität und Dauer des Verfahrens für den Erlass von Aufdeckungsanordnungen hervorgehoben.

In der Sitzung der Gruppe „Strafverfolgung“ vom 19. Oktober erklärte der Juristische Dienst des Rates, dass er ein schriftliches Gutachten zur Verhältnismäßigkeit von Aufdeckungsanordnungen erstellen werde.

## Kapitel III – Überwachung, Durchsetzung und Zusammenarbeit: Koordinierungsbehörden für Fragen des sexuellen Missbrauchs von Kindern

Der Vorsitz hat zwei unterschiedliche Kompromisstexte zu diesem Kapitel vorgelegt, bei denen es insbesondere um die von den Koordinierungsbehörden zu erfüllenden Unabhängigkeitsanforderungen ging. Mehrere Mitgliedstaaten meldeten angesichts der erheblichen Auswirkungen, die die vorgesehenen Bestimmungen möglicherweise auf die bestehenden nationalen Strukturen haben, einen Prüfungsvorbehalt zu diesem Kapitel an. Sie räumten ein, dass die Kompromisstexte in die richtige Richtung gingen, da sie den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität lassen.

Die Mitgliedstaaten betrachteten es als eine besondere Herausforderung, zeitgleich effiziente Lösungen für die Einrichtung von Koordinierungsbehörden im Rahmen der Verordnung über terroristische Online-Inhalte, des Gesetzes über digitale Dienste und dieses Vorschlags zu erarbeiten und dabei zugleich den in diesen verschiedenen Rechtsakten festgelegten Anforderungen zu genügen.

Die Frage der Ermittlung von Fällen des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet durch die Koordinierungsbehörden und ihre Übermittlung an das EU-Zentrum im Anschluss an eine sorgfältiger Bewertung durch die Justizbehörden oder andere unabhängige Behörden wurde ausführlich erörtert, da mehrere Mitgliedstaaten auf die Gefahr von Verzögerungen und mangelnden Ressourcen und Fachkenntnissen hinwiesen.

#### Kapitel IV – EU-Zentrum für die Verhütung und Bekämpfung sexuellen Kindesmissbrauchs und Zusammenarbeit mit Europol

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission vorgeschlagen, eine neue EU-Agentur mit Sitz in Den Haag einzurichten, da eine enge Zusammenarbeit mit Europol unerlässlich ist. Das EU-Zentrum und Europol könnten einen Teil der Verwaltungsausgaben etwa für Personal, Buchführung und IT-Ausrüstung teilen. Nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag würden die wichtigsten Aufgaben und Zuständigkeiten von Europol in Bezug auf den sexuellen Missbrauch von Kindern nicht berührt.

Es wurden allgemeine Prüfungsvorbehalte zum gesamten Kapitel eingelegt, zum vorgesehenen Sitz des EU-Zentrums wurden teilweise Prüfungsvorbehalte eingelegt. Die häufigsten Probleme und Fragen, die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf Kapitel IV angesprochen wurden, betrafen den Haushalt, die Gefahr von Überschneidungen mit den Aufgaben von Europol und das Risiko eines Wettbewerbs zwischen Europol und dem EU-Zentrum bei der Rekrutierung von Sachverständigen in Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs, die fehlende Anerkennung der Bedeutung von Hotlines bei der Bearbeitung von gemeldeten Fällen von sexuellem Kindesmissbrauch, Datenschutzfragen im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Meldungen durch das EU-Zentrum, das Verfahren des EU-Zentrums für die Meldung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet an Europol und die Strafverfolgungsbehörden, die Einrichtung einer Datenbank der gemeldeten Fälle durch das EU-Zentrum sowie die Einrichtung von Datenbanken mit Indikatoren für den sexuellen Kindesmissbrauch im Internet.

## Kapitel V – Datenerfassung und Transparenzberichterstattung

Die Delegationen hatten starke Bedenken hinsichtlich der Bestimmungen zur Datenerfassung und Berichterstattung, die sie als zu aufwendig für die Strafverfolgungsbehörden beurteilten. Sie wiesen darauf hin, dass weitere Beratungen darüber erforderlich seien, ob das EU-Zentrum Daten über laufende Strafverfahren erhalten sollte. Die Mitgliedstaaten betonten, dass personenbezogene Daten geschützt und die zu erhebenden und auszutauschenden Informationen begrenzt werden müssen.

## Kapitel VI – Schlussbestimmungen

Mehrere Delegationen beantragten, einen späteren Geltungsbeginn festzulegen und die Übergangsverordnung (EU) 2021/1232 erst zu einem späteren Zeitpunkt aufzuheben, damit eine Lücke zwischen der Übergangsverordnung und der vorgeschlagenen Verordnung in Bezug auf die Regelung der Aufdeckung vermieden wird. Im Idealfall sollten beide Verordnungen über einen bestimmten Zeitraum parallel in Kraft bleiben, um eine solche Lücke zu vermeiden.

### **III. FAZIT**

13. Der Vorsitz ist entschlossen, eng mit dem künftigen Vorsitz zusammenzuarbeiten, damit die Fortsetzung der Beratungen in der Gruppe „Strafverfolgung“ erleichtert wird und zügige Fortschritte bei dem Dossier im Rat gewährleistet sind.
14. Vor diesem Hintergrund werden der Ausschuss der Ständigen Vertreter und der Rat ersucht, die bei der Prüfung der vorgeschlagenen Verordnung erzielten Fortschritte zur Kenntnis zu nehmen.