



Brüssel, den 11.5.2022  
SWD(2022) 210 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES  
RATES**

**zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen  
Missbrauchs von Kindern**

{COM(2022) 209 final} - {SEC(2022) 209 final} - {SWD(2022) 209 final}

## Zusammenfassung

### Folgenabschätzung für einen Vorschlag zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern

#### A. Handlungsbedarf

##### Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Der sexuelle Missbrauch von Kindern – **online und offline** – ist eine besonders schwere Straftat, die die **öffentliche Sicherheit** in der EU beeinträchtigt und **gegen die Grundrechte von Kindern verstößt**. Sie hat weitreichende und schwerwiegende lebenslange Folgen für die Opfer. Gegen einige Straftaten des sexuellen Kindesmissbrauchs wird in der EU nicht angemessen vorgegangen, weil die einschlägigen Diensteanbieter Schwierigkeiten haben, sie aufzudecken, zu melden und entsprechend tätig zu werden, und weil es keine ausreichende Prävention und Unterstützung der Opfer gibt. Unterschiedliche nationale Reaktionen wirken sich negativ auf den Binnenmarkt aus. Kinder sind im Internet zunehmenden Risiken und Gefahren ausgesetzt, und die Verbreitung von Material über sexuellen Kindesmissbrauch im Internet nimmt stark zu. Für dieses Problem werden in der Folgenabschätzung drei Hauptursachen ermittelt:

1. Obwohl einige Anbieter **freiwillige Maßnahmen** ergreifen, um sexuellen Kindesmissbrauch im Internet aufzudecken, reicht dies nicht aus.
2. Die wirksame Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern wird durch **Ineffizienz** bei der **öffentlich-privaten Zusammenarbeit** zwischen Anbietern von Online-Diensten, Organisationen der Zivilgesellschaft und Behörden behindert. Die Mitgliedstaaten ergreifen zunehmend Schritte auf nationaler Ebene, um in Bezug auf diese offensichtlich illegalen Inhalte konkrete Verpflichtungen einzuführen, was zu einer **Fragmentierung des Binnenmarkts** führt.
3. Die Bemühungen, die von den Mitgliedstaaten zur **Verhinderung** des sexuellen Missbrauchs von Kindern und zur **Unterstützung der Opfer** unternommen werden, sind **begrenzt, nicht einheitlich, nicht koordiniert genug und von unklarer Wirksamkeit**.

##### Was soll erreicht werden?

Das **allgemeine Ziel** besteht darin, das Funktionieren des Binnenmarkts durch die Einführung **klarer, einheitlicher und ausgewogener EU-Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung** des sexuellen Missbrauchs von Kindern zu verbessern, insbesondere durch eine Klarstellung der Rolle und Pflichten der Anbieter von Online-Diensten. Im Einzelnen werden dabei folgende **Einzelziele** verfolgt:

1. Gewährleistung der wirksamen **Aufdeckung, Entfernung und Meldung** von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet dort, wo dies derzeit nicht stattfindet,
2. Verbesserung der **Rechtssicherheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht** sowie Gewährleistung des **Schutzes der Grundrechte** und
3. Verringerung der **Verbreitung und der Auswirkungen** des sexuellen Missbrauchs von Kindern durch Harmonisierung der Vorschriften und **verstärkte Koordinierung** der Bemühungen.

##### Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Angesichts des grenz- und sektorübergreifenden Charakters der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und der derzeitigen Fragmentierung **kann eine zufriedenstellende Verbesserung von den Mitgliedstaaten allein oder ohne entsprechende Koordinierung nicht erreicht werden**. Um den Mitgliedstaaten die Bemühungen zu erleichtern, würden Maßnahmen auf EU-Ebene die Befolgungs-/Betriebskosten insbesondere für Anbieter von Online-Diensten verringern und das **Funktionieren des Binnenmarkts** durch eine **Verringerung der Fragmentierung** verbessern. Maßnahmen auf EU-Ebene würden dazu beitragen, dass **bewährte nationale Verfahren und Erkenntnisse** in der gesamten EU verbreitet werden und dass die **Abhängigkeit von Drittländern** verringert und die **Zusammenarbeit** mit ihnen erleichtert wird.

#### B. Lösungen

##### Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine Option bevorzugt?

**Option A:** Praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Verhütung, Aufdeckung, Meldung und Entfernung sowie zur Unterstützung der Opfer und Einrichtung eines EU-Zentrums für Prävention und Unterstützung der Opfer.

**Option B:** Option A + Rechtsvorschrift 1) zur Festlegung der Bedingungen für die freiwillige Aufdeckung, 2) zur obligatorischen Meldung und Entfernung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet und 3) zur Erweiterung des EU-Zentrums, um auch die Aufdeckung, Meldung und Entfernung zu unterstützen.

**Option C:** Option B + obligatorische Aufdeckung von bekanntem Material über sexuellen Kindesmissbrauch.

**Option D:** Option C + obligatorische Aufdeckung von neuem Material über sexuellen Kindesmissbrauch.

**Option E:** Option D + obligatorische Aufdeckung von Grooming. **Diese Option wird bevorzugt.**

##### Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche

|   |
|---|
| <b>Option?</b>  |
| Die <b>Interessenträger</b> waren sich generell einig, dass die <b>Bemühungen</b> zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern – online und offline – <b>intensiviert</b> werden müssen, <b>ohne</b> die laufenden Bemühungen <b>zu verdoppeln</b> oder unnötig zu unterbrechen, und <b>begrüßten</b> die mögliche Einrichtung des <b>EU-Zentrums</b> . Die <b>Behörden und im Bereich Kinderrechte tätigen NRO</b> befürworteten die <b>Verpflichtungen zur Aufdeckung, Meldung und Entfernung</b> von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet, während sich die <b>Diensteanbieter</b> für einen <b>freiwilligen Ansatz</b> aussprachen, der die aktuellen Bemühungen und Innovationen möglich macht. Die <b>im Bereich Datenschutzrechte tätigen NRO</b> betonten, dass <b>keine Abstriche bei der Verschlüsselung</b> gemacht werden dürften und das <b>Verbot der allgemeinen Überwachung</b> eingehalten werden müsse.   |
| <b>C. Auswirkungen der bevorzugten Option</b>   |
| <b>Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</b>   |
| Die Initiative dürfte die <b>Fragmentierung</b> des Binnenmarkts <b>verringern</b> und die <b>Rechtssicherheit</b> erhöhen, die <b>Identifizierung, den Schutz und die Unterstützung der Opfer</b> von sexuellem Kindesmissbrauch verbessern, für eine <b>wirksame Prävention</b> sorgen und <b>Untersuchungen erleichtern</b> .<br>Durch die Bekämpfung und Prävention des sexuellen Missbrauchs von Kindern würde sich der Schutz der Rechte des Kindes verbessern, da die <b>Verbreitung und die Auswirkungen</b> des sexuellen Missbrauchs von Kindern zurückgehen und auch die <b>wirtschaftliche Belastung</b> aufgrund von <b>Gesundheits-, Beschäftigungs- und anderen direkten Kosten</b> sowie des <b>Verlusts an Produktivität</b> abnehmen würde.   |
| <b>Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?</b>  |
| Bei der bevorzugten Option entstehen im Wesentlichen folgende Kosten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• für die <b>Diensteanbieter</b>, die ihren Verpflichtungen zur <b>Aufdeckung, Meldung und Entfernung</b> von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet nachkommen müssen (geschätzte einmalige Kosten in Höhe von <b>1,6 Mrd. EUR</b> und jährliche Kosten in Höhe von <b>1,5 Mrd. EUR</b>),</li> <li>• für die <b>Behörden</b>, die die <b>Zunahme der Meldungen</b> bewältigen müssen (geschätzte einmalige Kosten in Höhe von <b>5,4 Mio. EUR</b> und jährliche Kosten in Höhe von <b>825,6 Mio. EUR</b>),</li> <li>• für das <b>EU-Zentrum</b> (geschätzte einmalige Kosten in Höhe von <b>5 Mio. EUR</b> und jährliche Kosten in Höhe von <b>25,7 Mio. EUR</b>).</li> </ul>   |
| <b>Worin bestehen die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?</b>  |
| Die wichtigsten Auswirkungen auf KMU ergeben sich aus der <b>Verpflichtung zur Aufdeckung, Meldung und Entfernung</b> von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet, der in ihren Diensten festgestellt wird. Die wirtschaftlichen Auswirkungen werden dadurch abgeschwächt, dass das EU-Zentrum den <b>freien Zugang zu Technologien</b> zur Erkennung, Meldung und Entfernung ermöglichen wird. <b>Einheitliche Vorschriften</b> für die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern werden KMU dabei helfen, im gesamten <b>Binnenmarkt</b> tätig zu sein, Scale-up-Unternehmen und Innovatoren unterstützen und gleichzeitig ein sichereres Online-Umfeld für Kinder ermöglichen.   |
| <b>Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?</b>   |
| Es wird davon ausgegangen, dass die <b>Anzahl der Meldungen</b> sexuellen Missbrauchs von Kindern infolge der Initiative zunehmen wird. Dies wird zu <b>Kosten</b> für die Behörden führen, insbesondere für <b>Untersuchungen</b> . Andererseits wird das <b>EU-Zentrum</b> die Behörden bei ihren <b>Priorisierungsbemühungen</b> bei Untersuchungen durch eine höhere Qualität der Meldungen unterstützen und eine effizientere Nutzung der in der EU verfügbaren Ressourcen und Fachkenntnisse ermöglichen, auch in Bezug auf Prävention und Unterstützung der Opfer. In diesen Bereichen wird das Zentrum die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten <b>erleichtern</b> , wodurch Doppelarbeit vermieden wird.   |
| <b>Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?</b>  |
| Ziel der bevorzugten Option ist es, <b>alle auf dem Spiel stehenden Grundrechte</b> zu schützen, einschließlich der Grundrechte auf Menschenwürde und Unversehrtheit, des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie der <b>Rechte des Kindes</b> (einschließlich des <b>Rechts des Kindes auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Schutz personenbezogener Daten</b> ). Gleichzeitig hätte die bevorzugte Option Auswirkungen auf die <b>Grundrechte aller Nutzer</b> der betreffenden Dienste, insbesondere auf das Recht auf Achtung der <b>Privatsphäre</b> (einschließlich der Kommunikation als Teil des umfassenderen Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens), auf <b>Schutz personenbezogener Daten</b> sowie auf <b>Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit</b> . Die Rechtsvorschrift sollte Schutzvorkehrungen enthalten, die dem unterschiedlichen Grad des Eingreifens in die Privatsphäre in Abhängigkeit von der Art der Online-Dienste Rechnung tragen, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Grundrechten herzustellen und die Fähigkeit zu erreichen, angesichts der derzeitigen und der sich abzeichnenden Risiken, insbesondere der Risiken, die sich in einem äußerst dynamischen digitalen Umfeld ergeben, eine angemessenere Reaktion auf den sexuellen Missbrauch von Kindern zu bieten. |

|   |
|---|
| <b>Verhältnismäßigkeit</b>  |
| Mit der Rechtsvorschrift wird der <b>legitime Zweck</b> verfolgt, den sexuellen Kindesmissbrauch im Internet wirksamer zu bekämpfen und auch kindliche Opfer durch eine wirksamere Aufdeckung, Meldung und Entfernung besser zu schützen; hierfür enthält die Rechtsvorschrift die erforderlichen <b>Bedingungen und Schutzvorkehrungen</b> . Die bevorzugte Option <b>geht nicht über das</b> zur Erreichung der für ein Eingreifen der EU festgelegten allgemeinen und spezifischen Ziele <b>erforderliche Maß hinaus</b> . Mit ihr wird sichergestellt, dass das <b>Verbot der allgemeinen Überwachung</b> eingehalten und ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen auf dem Spiel stehenden Rechten hergestellt wird. |
| <b>D. Folgemaßnahmen</b>  |
| <b>Wann wird die Maßnahme überprüft?</b>  |
| Die Ergebnisse der Umsetzung der bevorzugten Option werden anhand von <b>Leistungsindikatoren</b> überwacht, die Behörden, Diensteanbieter und das EU-Zentrum erfassen würden. Auf der Grundlage dieser Indikatoren wird die Kommission alle <b>fünf Jahre</b> einen <b>Durchführungsbericht</b> erstellen und alle <b>fünf Jahre</b> eine <b>Bewertung</b> vornehmen.  |