

ANGA
Der Breitbandverband

bitkom

BREKO
Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.

BUGLAS
Bundesverband Glasfaseranschluss e.V.

eco
VERBAND DER
INTERNETWIRTSCHAFT

vatm
WETTBEWERB VERBINDET

Verbandeschreiben an KJM und DLM – Bedenken zu Verfahrensänderungen bei Sperranordnungen

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Sommer,
sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Schmiege,
sehr geehrte Frau Direktorin Dr. Flecken,
sehr geehrter Herr Direktor Dr. Schmid,
sehr geehrter Herr Direktor Dr. Eumann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die unterzeichnenden Verbände nehmen Bezug auf die jüngst von der Vorsitzenden der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) mit Schreiben vom 16. Dezember 2025 angekündigte Verfahrensänderung bei der Anordnung von Sperrverfügungen gegenüber Internetzugangsanbietern sowie beispielhaft auf die in diesem Sinne erlassenen Sperranordnungen in Form einer Allgemeinverfügung der Landesanstalt für Medien NRW (LfM), der Medienanstalt Berlin Brandenburg (mabb), der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) sowie der Medienanstalt Rheinland-Pfalz.

Im Januar 2026 hat hierzu bereits ein erster Austausch zwischen dem VATM und einzelnen Telekommunikationsunternehmen sowie Vertreterinnen der KJM und der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein stattgefunden. Im Rahmen des Termins erläuterten die Medienanstalten ihr geplantes Vorgehen. Aus Sicht der betroffenen Unternehmen bestehen jedoch weiterhin wesentliche Fragen zur konkreten Ausgestaltung, zur Verhältnismäßigkeit und zur praktischen Umsetzbarkeit. Die Telekommunikationsunternehmen sind sich ihrer Verantwortung bewusst und unterstützen daher einen fortgesetzten, konstruktiven Dialog.

Mit dem Rückgriff auf Allgemeinverfügungen wird erkennbar beabsichtigt, Sperranordnungen künftig flächendeckender und gegenüber einer größeren Zahl – insbesondere auch kleinerer und regionaler – Internetzugangsanbieter durchzusetzen. Sperranordnungen stellen für alle betroffenen Unternehmen einen erheblichen Eingriff in den operativen Betrieb dar und die Form der Allgemeinverfügung erhöht zugleich die regulatorische Tragweite solcher Maßnahmen deutlich. Angesichts dieser Entwicklung steigen aus unserer Sicht die Anforderungen an Transparenz, Rechtssicherheit und verfahrensrechtliche Absicherung in besonderem Maße.

Das Vorgehen der Medienanstalten begegnet vor diesem Hintergrund erheblichen rechtlichen und praktischen Bedenken, die wir nachfolgend darlegen.

Allgemeinverfügung bei hochkomplexen Sachverhalten unzulässig

Ungeachtet dessen, dass § 35 Satz 2 VwVfG den Erlass von Allgemeinverfügungen grundsätzlich ermöglicht, bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Handlungsform für die Anordnung von Netzsperrern in der hier praktizierten Weise geeignet und rechtlich zulässig ist.

Netzsperrern sind hochkomplexe, technisch anspruchsvolle und grundrechtsrelevante Maßnahmen. Sie greifen nicht nur in die Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Access-Provider ein, sondern berühren zugleich die Informationsfreiheit der Endnutzer. Unionsrechtliche Vorgaben der sog. „Netzneutralitätsverordnung“ (VO (EU) 2015/2120) definieren einen engen Zulässigkeitsrahmen für die von den Access-Providern geforderten Maßnahmen; solche des Digital Services Act (DSA; VO (EU) 2022/2065) stellen für den Einzelfall Anforderungen an die subsidiäre Heranziehung dieser Anbieter von Vermittlungsdiensten. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission in einer Stellungnahme gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 1. Juli 2024 zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Sechster Medienänderungsstaatsvertrag) umfangreiche und relevante Einwände gegen die Vorschriften des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags vorgebracht hat. Die Einwände betreffen vorwiegend Verstöße gegen das Herkunftslandprinzip, gegen die vollharmonisierenden Vorschriften des DSA sowie ein Aufsichts- und Durchsetzungsregime, das nicht mit dem DSA in Einklang steht.

Hinsichtlich der abgestuften Haftung und Inanspruchnahme ist zudem zu beachten, dass in erster Linie auf die Verantwortlichen/Täter zugegangen werden muss, zu denen nicht nur der inhaltlich Verantwortliche zählt (vgl. OLG Köln, Az. 6 U 149/22, Urt. v. 3.11.2023 – CND- und DNS-Resolverdienste, mit zahlreichen Nachweisen zu EuGH-Rechtsprechung und DSA), bevor Nichtverantwortliche in die Pflicht genommen werden. Erforderlich ist daher eine umfassende Ermessensausübung im Einzelfall und deren Darlegung in Form einer nachvollziehbaren Begründung. Einzustellen sind hierbei etwa auch Maßnahme-Optionen und Gesichtspunkte für deren (Nicht-)Ergreifen, die sich aus den jüngsten Änderungen durch den sog. „6. Medienänderungsstaatsvertrag“ ergeben haben (zur Anwendung des sog. „Follow-the-Money“-Prinzips).

Nicht erkennbar bleibt hingegen eine politische Initiative, die das seit vielen Jahren erkannte Defizit adressiert und zum Ziel hat, auf EU-Ebene ein Vollstreckungsabkommen bzw. einen vergleichbaren Mechanismus zu etablieren, das bzw. der den Landesmedienanstalten (und ggf. weiteren zuständigen Behörden) ermöglicht, gegenüber in der EU ansässigen Inhalte- und Host-Providern wirksam vorzugehen und Maßnahmen grenzüberschreitend durchzusetzen, damit eine Inanspruchnahme der Access-Provider nur in tatsächlich nachrangigen Ausnahmefällen erforderlich wird.

Im Rahmen des im Januar 2026 stattgefundenen Austauschs hat die KJM zwar betont, dass man sich grundsätzlich am Subsidiaritätsgrundsatz orientieren werde (zunächst Verursacher, dann Hostprovider, erst nachrangig Access-Provider). Zugleich wurde ausgeführt, dass in bestimmten Fallgruppen – insbesondere bei Angeboten aus dem Ausland oder bei als verfassungsfeindlich eingeordneten Inhalten – erhebliche praktische Durchsetzungsprobleme bestünden. Deshalb werde die Ausweitung von Sperrmaßnahmen auf die Gesamtheit der Netzbetreiber angestrebt. Diese Zielsetzung verkennt jedoch, dass der Subsidiaritätsgrundsatz und die unionsrechtlichen Anforderungen im Einzelfall von den Landesmedienanstalten einzuhalten, vollständig zu prüfen und nachvollziehbar zu begründen sind. Gerade vor diesem Hintergrund erfordert die Anordnung von Sperrmaßnahmen neben der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips regelmäßig eine einzelfallbezogene Prüfung, insbesondere hinsichtlich der technischen Umsetzbarkeit, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme für die betroffenen Anbieter. Dabei sind aus unserer Sicht im gesamten Verfahren auch die damit verbundenen wirtschaftlichen Belastungen der Access-Provider angemessen zu berücksichtigen. Dazu gehört insbesondere, dass öffentliche Stellen eine sachgerechte finanzielle Entschädigung für die Umsetzung der angeordneten Maßnahmen vorsehen. Als Orientierung kann insoweit die vergütungspflichtige Beauskunftung bei behördlichem Auskunftersuchen dienen.

Zudem bleibt fraglich, ob die landesrechtlichen Bestimmungen vorliegend ausreichen bzw. zutreffend angewandt wurden, sofern nicht ohnehin der DSA die Ermächtigungsgrundlage bilden müsste (vgl. dazu VG Düsseldorf, Az. 27 L 1348/24, Beschluss vom 19. November 2025, S. 7).

Beispielhaft zur Verfügung der LfM: Einerseits scheint das Landesmediengesetz i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 30. Januar 2024 (LMG) keine Grundlage für den Erlass einer Allgemeinverfügung zu bieten, da gemäß § 118 LMG NW Maßnahmen nur nach Anhörung erlassen werden dürfen, hier also eine speziellere Regelung als im Verwaltungsverfahrensgesetz besteht. Andererseits dürfte die öffentliche Bekanntmachung nicht untunlich i.S.d. § 41 Abs. 3 Satz 2 VwVfG NW sein, da aus dem bei der BNetzA geführten Register der Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste (darunter: Internetdiensteanbieter) gemäß § 5 Abs. 4 TKG für die Landesmedienanstalt zu entnehmen ist, welche überschaubare Anzahl an Vermittlern ihrem Zuständigkeitsbereich angehört und sodann gegebenenfalls mit einem Verwaltungsakt in Form des individuellen Bescheids zu adressieren gewesen wäre.

Soweit ersichtlich nennt die erlassene Allgemeinverfügung Vorschriften des einschlägigen Landesmedien- und -verwaltungsverfahrenrechts als Bezugspunkte bzw. Ermächtigungsgrundlagen ihres Handelns bereits nicht, lässt also auch insoweit nicht erkennen, dass eine Auseinandersetzung mit diesen Voraussetzungen überhaupt als notwendig erkannt bzw. in der Folge durchgeführt wurde.

Fehlende individuelle Bekanntgabe und Begründung

Besonders kritisch bewerten wir, dass Sperrverfügungen künftig nicht mehr individuell gegenüber den betroffenen Access-Providern bekannt gegeben werden sollen und dass die Begründung der jeweiligen Anordnung nicht öffentlich zugänglich gemacht wird. Im Austausch mit der KJM wurde hierzu konkretisiert, dass die Allgemeinverfügungen über die Webseiten der jeweils zuständigen vierzehn Landesmedienanstalten bekannt gemacht werden sollen. Damit würde die Verantwortung, neu erlassene Verfügungen überhaupt zu erkennen, faktisch auf die Access-Provider verlagert. Eine regelmäßige, engmaschige Kontrolle einer Vielzahl von Webseiten bedeutet einen erheblichen bürokratischen Aufwand und ist insbesondere für kleinere und mittelständische Anbieter praktisch nicht leistbar. Für betroffene Unternehmen besteht damit zunächst das erhebliche Risiko, von einer gegen sie wirkenden Sperranordnung keine oder erst verspätet Kenntnis zu erlangen.

In den Ende Oktober 2025 veröffentlichten Eckpunkten für einen Digitale-Medien-Staatsvertrag Teil II wird hervorgehoben, dass zur Steigerung der Wirksamkeit der Medienaufsicht durch die Landesmedienanstalt „Transparenz durch die Veröffentlichung von Leitentscheidungen erhöht werden [kann]“ und dass die Aufsicht über gemeinsame Entscheidungsgremien wie die KJM insbesondere dadurch zu verbessern ist, dass „Entscheidungen veröffentlicht werden“. Die derzeitige Praxis, Begründungen nur auf aktive Nachfrage nachzureichen, wird diesen – auch in den eigenen Maßstäben angelegten – Transparenzanforderungen nicht gerecht. Sie steht damit im Widerspruch zu den zuletzt ausdrücklich betonten Zielsetzungen der Medienpolitik der Länder.

Effektiver Rechtsschutz und Rechtssicherheit

Die beschriebenen Verfahrensänderungen führen zu erheblichen Rechtsschutzdefiziten. Da unmittelbar Klage zu erheben und ein Widerspruch nicht statthaft ist, hängt effektiver Rechtsschutz maßgeblich davon ab, dass Access-Provider von Sperranordnungen rechtzeitig Kenntnis erlangen und eine nachvollziehbare, tragfähige Begründung erhalten. Andernfalls wird die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes faktisch entwertet.

Ohne beigefügte Begründung, wie sie bei einem individuell adressierten Verwaltungsakt (Bescheid) den betreffenden Access-Providern regelmäßig unmittelbar vorliegen würde, wird effektiver Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG jedoch unzumutbar erschwert.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund erheblicher Haftungsrisiken, insbesondere möglicher Schadensersatzansprüche Dritter im Falle rechtswidriger oder unverhältnismäßiger Sperrungen. Ohne Begründung lässt sich seitens der Access-Provider auch nicht nachvollziehen, ob die Sperranordnungen im Einklang mit Netzneutralität gem. Art. 3 Abs. 3, Unterabsatz lit. a) der VO (EU) 2015/2120 stehen, was ggf. behördliche Maßnahmen der Bundesnetzagentur gegen die Access-Provider nach sich ziehen könnte. Bei einem Verfahren mit bekanntlich umfangreichen Verfahrensakten und komplexen Ermittlungsvorgängen ist ein nachträgliches „Nachfassen“ zur Begründung nicht praxistauglich. Soweit die KJM die unterbleibende Veröffentlichung der Begründung damit rechtfertigt, die Aufmerksamkeit für die betroffenen Inhalte möglichst gering zu halten und keinen zusätzlichen Verkehr zu erzeugen, ist dieses Anliegen grundsätzlich nachvollziehbar - allerdings sollte dann bedacht werden, dass die Medienanstalten diese Zielerreichung verunmöglichen, wenn sie gleichzeitig und unter Nennung des konkreten Falles mittels umfangreicher Kommunikationsarbeit auf die Sperranordnungen hinweisen.

Gleichwohl zielen die Landesmedienanstalten vorrangig auf eine schnelle Sperrung der betroffenen Webangebote ab, während die betroffenen Unternehmen ein berechtigtes Interesse daran haben, die Anordnung nachvollziehen und sie gegebenenfalls auch gegenüber Endkundinnen und Endkunden erläutern zu können. Beiden Interessen wird am besten Rechnung getragen, wenn die Begründung zeitgleich mit der Bekanntgabe der Allgemeinverfügung veröffentlicht wird. Die bloße Möglichkeit zur Einsichtnahme der Begründung der Allgemeinverfügung in den Räumen der Geschäftsstellen der Landesmedienanstalten während der dort üblichen Bürozeiten ist weder ausreichend noch zumutbar, da es in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht (Zeit und Personalaufwand) eine unangemessene Einschränkung des effektiven Rechtsschutzes ist.

Gerade für kleinere und mittelgroße Anbieter wird die Einleitung gerichtlicher Schritte häufig nicht als zweckmäßig erscheinen. Das bedeutet jedoch in den meisten Fällen nicht, dass die Anbieter mit dem Vorgehen der Medienanstalten einverstanden sind. Vielmehr werden viele Provider eine rechtliche Auseinandersetzung scheuen, weil sie die Erfolgsaussichten nicht abschätzen können. Hinzukommt, dass das erhebliche Kostenrisiko einen weiteren Grund darstellt, von einem Rechtsstreit Abstand zu nehmen. Umso wichtiger ist es uns, dass die Landesmedienanstalten und ihre zuständigen Organe die vorstehenden Hinweise in ihre weiteren Überlegungen einbeziehen. Ziel muss es sein, Sperrverfügungen jedenfalls so lange weder zu erlassen noch zu vollziehen, wie aufgrund fortbestehender Unklarheiten – insbesondere hinsichtlich des Vorliegens einer tragfähigen Ermächtigungsgrundlage – nicht hinreichend gesichert ist, dass diese Maßnahmen rechtmäßig sind.

Fazit

Die unterzeichnenden Verbände halten daher fest:

- Die Anordnung von Netzsperrungen erfordert auch künftig eine **individuelle Bekanntgabe** gegenüber jedem betroffenen Access-Provider, in Form von Einzel-Verwaltungsakten.
- Transparenz, insbesondere durch eine nachvollziehbare **Begründung der Maßnahme**, ist zwingende Voraussetzung für effektiven Rechtsschutz.
- Der Rückgriff auf Allgemeinverfügungen ist bei derart komplexen und grundrechtsintensiven Maßnahmen aus unserer Sicht **nicht sachgerecht**.
- Des Weiteren sollte auf EU-Ebene ein **Vollstreckungsabkommen** bzw. ein vergleichbarer Mechanismus angestrebt werden. Dieser sollte den Landesmedienanstalten (und ggf. weiteren zuständigen Behörden) ermöglichen, gegenüber in der EU ansässigen Host-Providern wirksam vorzugehen und Maßnahmen grenzüberschreitend durchzusetzen.

- Zudem sollten die öffentlichen Stellen eine angemessene **finanzielle Entschädigung** für die mit einer Sperrverfügung und deren Umsetzung verbundenen wirtschaftlichen Belastungen der Access-Provider vorsehen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns ausdrücklich für die Rücknahme der aktuell von den Medienanstalten erlassenen Sperrverfügungen aus.

Ungeachtet unserer rechtlichen Bedenken haben wir Verständnis für die von den Landesmedienanstalten verfolgten Ziele und das Interesse an einer wirksamen Durchsetzung des Jugendmedienschutzes. Zugleich sehen wir bei der konkreten Ausgestaltung des vorgesehenen Vorgehens weiterhin erheblichen Klärungsbedarf. Vor diesem Hintergrund sind wir an einem konstruktiven Dialog mit der KJM, der DLM und den Landesmedienanstalten sehr interessiert. Wir sind überzeugt, dass ein bilateraler Austausch dazu beitragen kann, einen tragfähigen gemeinsamen Lösungsweg zu finden.

Wir bitten Sie daher um die Vereinbarung eines Gesprächstermins und stehen für einen zeitnahen Austausch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

die Verbände ANGA, Bitkom, BREKO, BUGLAS, eco und VATM

ANGA Der Breitbandverband e. V., Wallstraße 58, 10179 Berlin

Tel.: 030 / 2404 7739-0, Fax: 030 / 2404 7739-9, E-Mail: info@anga.de

Bitkom Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V., Albrechtstraße 10, 10117 Berlin

Tel.: 030 / 27576-0, Fax: 030 / 27576-400, E-Mail: bitkom@bitkom.org

BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin

Tel.: 030 / 58580-415, Fax: 030 / 58580-412, E-Mail: breko@brekoverband.de

BUGLAS Bundesverband Glasfaseranschluss e. V., Eduard-Pflüger-Straße 58, 53113 Bonn

Tel.: 0228 / 909045-0, Fax: 0228 / 909045-88, E-Mail: info@buglas.de

eco Verband der Internetwirtschaft e. V., Französische Straße 48, 10117 Berlin

Tel.: 030 / 2021567-0, Fax: 030 / 2021567-11, E-Mail: berlin@eco.de

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V., Reinhardtstraße 31, 10117 Berlin

Tel.: 030 / 505615-38, Fax: 030 / 505615-39, E-Mail: vatm@vatm.de