

15. Februar 2024

**Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF)
zum Regierungsentwurf für u.a. ein Digitales-Dienste-Gesetz (DDG)
an den Ausschuss für Digitales**

Inhalt

Über die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.	3
Zusammenfassung.....	4
Einleitung.....	5
Gestaltung der Aufsichtsstruktur	7
Proaktive Datenausleitung an Strafverfolgungsbehörden.....	10
Beirat	12
Inländischer Zustellungsbevollmächtigter	13
Schutz der Meinungsfreiheit.....	13
Grenzüberschreitende Durchsetzung.....	14

Über die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF) wurde 2015 mit Sitz in Berlin gegründet. Gemeinsam mit unseren über 4.000 Fördermitgliedern verteidigen wir die Grund- und Menschenrechte mit rechtlichen Mitteln. Als gemeinnütziger Verein nutzen wir strategische Gerichtsverfahren und juristische Interventionen, um Demokratie und Zivilgesellschaft zu fördern, Überwachung und digitale Durchleuchtung zu begrenzen und für alle Menschen gleiche Rechte und soziale Teilhabe durchzusetzen. Wir finanzieren uns durch Beiträge unserer Fördermitglieder und Spenden. Dementsprechend nehmen wir keinerlei staatlichen Gelder entgegen, wodurch wir uns unsere parteipolitische Unabhängigkeit bewahren. Im Januar 2024 hat die Gesellschaft für Freiheitsrechte das Center for User Rights gegründet, das sich zur Aufgabe macht, gemeinsam mit Nutzer*innen ihre Rechte gegenüber Online-Plattformen durchzusetzen. Zusätzlich wird das Center for User Rights die nationale und europäische Aufsicht über Online-Plattformen unterstützen, indem wir bei Rechtsverstößen Beschwerden einreichen, bei systematischer Missachtung des Digital Services Act (DSA) Klageverfahren anstrengen und unsere Expertise in der jeweils geeigneten Form einbringen.

Zusammenfassung

1. Eine starke und gut ausgestattete Koordinierungsstelle für digitale Dienste ist unerlässlich. Insbesondere die personelle Ausstattung und das Forschungsbudget sollten erhöht werden, um sicherzustellen, dass die Koordinierungsstelle ihren Aufgaben gerecht werden kann. Die Leitung der Koordinierungsstelle sollte über einschlägige relevante Erfahrungen verfügen. Langfristig ist die Schaffung einer vollständig unabhängigen Behörde mit eigenem Haushaltstitel begrüßenswert.
2. Eine schlagkräftige Koordinierungsstelle muss als zentrale Schnittstelle agieren können. Wir begrüßen deshalb, dass das Bundesamt für Justiz keine eigenen Aufgaben für die Aufsicht von sozialen Netzwerken bekommen hat. Die Beteiligung des BfDI und den Kompromiss zur Beteiligung der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) und der Landesmedienanstalten im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutz sehen wir positiv.
3. Um die Interessen von Nutzer*innen kohärent und schlagkräftig vertreten zu können, soll klargestellt werden, dass die Koordinierungsstelle alleinige Vertreterin Deutschlands im Europäischen Gremium für digitale Dienste nach § 16 Absatz 2 Satz 3 DDG-E ist.
4. Der Aufbau und die nutzer*innenfreundliche Gestaltung einer zentralen Beschwerdestelle nach § 20 DDG-E sind wichtige Voraussetzungen für die Wirksamkeit des DSA. Dabei sollten Indikatoren wie Fristen zur Bearbeitung und Beantwortung von Beschwerden, barrierefreie, leicht zugängliche, auffindbare und nutzbare Benutzeroberflächen sowie Regelungen zur Erreichbarkeit der Koordinierungsstelle während der Prüfung einer Beschwerde beachtet werden.
5. Der Katalog von Straftaten, nach dem Online-Plattformen Nutzer*innendaten nach Artikel 18 DSA proaktiv an Strafverfolgungsbehörden übermitteln sollen, muss konkretisiert und eingeschränkt werden. Gegebenenfalls ist auf eine Anpassung des europäischen Rechtsrahmens hinzuwirken. Außerdem sollte das Bundeskriminalamt in einem Tätigkeitsbericht über seinen Umgang mit eingegangenen Meldungen berichten.
6. Wie begrüßen die Schaffung eines Beirats, die damit geschaffenen Wege, zivilgesellschaftliche Expertise in die Arbeit der Koordinierungsstelle einfließen zu lassen und die vorgeschlagenen Regeln zur Besetzung des Beirats. Die Geschäftsstelle muss angemessen ausgestattet werden; Beiratsmitglieder sollten eine Aufwandsentschädigung erhalten. Die Sitzungen des Beirats sollten online übertragen werden, Dokumente sollten veröffentlicht werden.
7. Die weitgehende Streichung des Zustellungsbevollmächtigten ist ein Rückschritt für die Durchsetzung von Nutzer*innenrechten. Es muss deshalb geprüft werden, ob eine vergleichbare Regelung im nationalen Recht weiter möglich ist oder gegebenenfalls perspektivisch auf eine Anpassung des europäischen Rechtsrahmens hinzuwirken ist.

Einleitung

Das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)¹ führt die Verordnung (EU) 2022/2065 durch, den Digital Services Act (DSA), der am 16. Oktober 2022 in Kraft getreten ist. Das DDG schafft damit die Voraussetzungen, um den DSA in Deutschland durchsetzen zu können und passt, sofern notwendig, nationale Regelungen an den vom DSA geschaffenen horizontalen Rechtsrahmen für digitale Vermittlungsdienste an. Neben einem harmonisierten Rechtsrahmen für alle Kategorien digitaler Vermittlungsdienste schafft der DSA neue Möglichkeiten für Nutzer*innen, ihre Rechte gegenüber Diensteanbietern geltend zu machen und stärkt damit die europäischen Grundrechte sowie den Verbraucherschutz.

Der Erfolg der vom DSA geschaffenen Nutzer*innenrechte hängt maßgeblich von der effektiven Durchsetzung der Regelungen auf mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene ab. Für deutsche Nutzer*innen und die Organisationen, die sie vertreten, ist deshalb die Ausgestaltung der Aufsicht durch die Koordinierungsstelle für digitale Dienste als zentrale, gut organisierte, effektive und unabhängige Aufsicht von besonderer Relevanz.²

Der Regierungsentwurf zum DDG schafft die Rahmenbedingungen für die deutsche Aufsicht, indem er die Bundesnetzagentur als Koordinierungsstelle für digitale Dienste (im Folgenden Koordinierungsstelle) benennt. Der DSA sieht wichtige Aufgaben für die Koordinierungsstelle vor: Neben der Entgegennahme von Beschwerden (Art. 53) ist die Koordinierungsstelle verantwortlich, vertrauenswürdige Hinweisgebende (Art. 21 DSA), Forschende, die Zugang zu Plattformdaten anfragen (Art. 40 DSA), sowie außergerichtliche Streitbeilegungsstellen (Art. 20 DSA) zu zertifizieren.

Vor diesem Hintergrund ist besonders zu kritisieren, dass das Gesetz entgegen den zwischenzeitlichen Mahnungen auch der EU-Kommission nicht zum Stichtag des 17. Februar 2024 in Kraft treten wird. Zentrale Aspekte des DSA, die auf die Stärkung von Nutzer*innen, Organisationen, die in ihrem Interesse agieren, sowie Forschenden abzielen, laufen damit vorerst leer. Genauso ist es Nutzer*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bis auf weiteres nicht möglich, Beschwerdeverfahren gegen Plattformen anzustrengen. Umso wichtiger ist es jetzt, dass der Gesetzgeber mit dem DDG zukunftssichere Grundlagen für eine starke und effektive Aufsicht und die Beteiligung der Zivilgesellschaft schafft.

¹ Regierungsentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) für den Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze, abrufbar unter <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2023/120-wissing-digitale-dienste-gesetz>.

² Gesellschaft für Freiheitsrechte, Pressemitteilung vom 6. Juli 2023, abrufbar unter <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/digital-services-act-deutschland-braucht-eine-plattformaufsicht-keine-poststelle>.

Positiv hervorzuheben ist, dass der in den Bundestag eingebrachte Entwurf an entscheidenden Stellen die Kritik der Zivilgesellschaft an dem Referentenentwurf aufgreift und substantielle Verbesserungen enthält.³ Der Entwurf gibt insbesondere die im Raum stehende Aufgabenspaltung der Koordinierungsstelle zwischen Bundesnetzagentur und Bundesamt für Justiz auf (§ 12 DDG-E) und stärkt die Rolle der Koordinierungsstelle als zentrale Beschwerdestelle für Nutzer*innen (§ 20 DDG-E). Grundsätzlich positiv sehen wir die vorgeschlagene Schaffung eines Beirats der Koordinierungsstelle sowie die vorgesehene starke Beteiligung der Zivilgesellschaft (§ 21 DDG-E). Der Regierungsentwurf enthält zudem notwendige Anpassungen der Regelungen zur Störerhaftung (§ 7, 8 DDG-E), nimmt die ursprünglich geplante, unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu Recht kritisierte Verkürzung des Rechtswegs zurück (§ 31 DDG-E) und enthält eine Übergangsregelung, um zumindest Verfahren gegen Anbieter sozialer Netzwerke mit Sitz außerhalb der EU, namentlich gegen Telegram, weiterführen zu können (§ 6 NetzDG-E). Im Folgenden beantworten wir die Fragen 1 - 5, 7, 9, und 10 aus dem interfraktionellen Fragebogen, die aus Perspektive von Nutzer*innen maßgeblich sind.

³ Siehe u. a. Gesellschaft für Freiheitsrechte, Stellungnahme vom 25. August 2023, abrufbar unter https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/gesetz-durchfuehrung-verordnung-binnenmarkt-digitale-dienste-15.pdf?__blob=publicationFile

Gestaltung der Aufsichtsstruktur

1. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Regelungen zu den Anforderungen an die Besetzung und fachliche Eignung der Leitung der Koordinierungsstelle und den Beirat sowie zur personellen und sachlichen Ausstattung hinsichtlich der europarechtlich vorgegebenen Unabhängigkeit und der notwendigen Vertrauenswürdigkeit der Koordinierungsstelle und der Wirkkraft des Beirates beim Umgang mit seinen Empfehlungen und wo schlagen Sie ggfs. weitere Konkretisierungen vor?

Für eine erfolgreiche Durchsetzung des DSA ist eine starke Aufsicht, und damit eine **starke, gut ausgestattete und schlagkräftige Koordinierungsstelle unerlässlich.**

Mit Blick auf die Personal- und Sachausstattung erscheinen die vorgeschlagenen 70,6 Stellen niedrig bemessen, insbesondere verglichen mit den über 400 Stellen, die das Bundeskriminalamt für das Annehmen und Verarbeiten von Meldungen nach § 13 DDG/ Art. 18 DSA als Bedarf angemeldet hat. Die Koordinierungsstelle ist nicht nur für die Koordination zwischen nationalen und europäischen Behörden zuständig, sondern auch für die Aufsicht von mehreren Tausend Diensteanbietern in Deutschland. Die Koordinierungsstelle ist dabei zentrale Anlaufstelle für Beschwerden von allen Nutzer*innen in Deutschland, unabhängig davon, wo der jeweilige Diensteanbieter seinen Sitz hat, und muss diese gegebenenfalls den Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedstaaten oder der Kommission weiterleiten. Daneben soll die Koordinierungsstelle im Europäischen Gremium für digitale Dienste die Durchsetzungsarbeit der Europäischen Kommission und anderer nationaler Aufsichtsbehörden unterstützen. Für diese Grundlagenarbeit erscheint die Anzahl der vorgesehenen Stellen unrealistisch niedrig, zumal auch weitere, eigenständige Forschung notwendig sein wird.

Das vorgeschlagene **Forschungsbudget von jährlich 300.000€ scheint zu niedrig angesetzt**, um komplexe und methodisch innovative Forschung zur Umsetzung des DSA vorantreiben zu können. Gerade wenn es bei den vorgeschlagenen Stellen für die Koordinierungsstelle bleibt, ist es umso wichtiger, externe Expertise hinzuziehen und Forschungsvorhaben beauftragen zu können. Dafür sollte ein höheres jährliches Forschungsbudget vorgesehen werden. Wir hoffen, dass diese Bedenken bei der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans einfließen.

Während der Referentenentwurf noch vorgab, dass die Leitung der Koordinierungsstelle über „**Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde insbesondere im Bereich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste**“ verfügen muss, wurden diese Anforderungen aus dem Regierungsentwurf gestrichen. Um sicherzustellen, dass die Leitung der Koordinierungsstelle möglichst gut auf ihre Aufgaben vorbereitet ist und ohne lange Einarbeitungszeit ihre Aufgaben erfüllen kann, sollte diese Anforderung wieder aufgenommen werden.

Langfristig wäre die Schaffung einer **vollständig unabhängigen Behörde** zu begrüßen,⁴ analog etwa zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) mit eigenem Haushaltstitel. Angesichts des nahenden vollständigen Inkrafttretens des DSA und der schon jetzt nicht-fristgerechten Benennung der Koordinierungsstelle halten wir jedoch den Aufbau neuer Strukturen außerhalb der Bundesnetzagentur zum derzeitigen Zeitpunkt nicht für realistisch.

2. Wie bewerten Sie insgesamt die vorgesehenen Regelungen zur Koordinierungsstelle als entscheidende Schnittstelle und zur Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und den anderen europäischen Behörden sowie zur Zusammenarbeit und Beteiligung der in § 16 Absatz 2 Satz 3 genannten zuständigen Behörden und ist mit diesen Regelungen eine kohärente Aufsicht sichergestellt oder bedarf es einer Klarstellung, dass die Koordinierungsstelle die alleinige Vertreterin Deutschlands (unabhängig von der Teilnahme weiterer Behörden) im Europäischen Gremium für digitale Dienste ist?

Um sicherzustellen, dass die Koordinierungsstelle als zentrale Schnittstelle agieren kann, sollten möglichst wenig Aufsichtsaufgaben an andere Behörden abgegeben werden. Es ist deshalb zu begrüßen, dass das Bundesamt für Justiz (BfJ) **keine eigenen Aufgaben** für die Aufsicht von sozialen Netzwerken übernehmen soll. Anders als das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) unterscheiden der DSA beziehungsweise das DDG nicht zwischen sozialen Netzwerken und anderen Diensten wie professionellen Netzwerken oder Videosharing-Plattformen. Deshalb ist es sinnvoll, die Aufsichtsaufgaben bei der Koordinierungsstelle anzusiedeln, die vormals das BfJ unter dem NetzDG ausgeübt hat. Gleichzeitig ist es wünschenswert, auf die beim BfJ erworbenen Erfahrungen mit der Durchsetzung des NetzDG und dem Umgang mit Online-Plattformen durch Personaltransfers zurückzugreifen. Genauso erscheint es **sinnvoll, den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) für die Aufsicht über Vorschriften des DSA in seinem Fachbereich zu beteiligen.**

Wir begrüßen, dass der Regierungsentwurf den BfDI und nicht die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder als zuständige Behörde in § 12 Abs. 3 DDG-E benennt. Einerseits scheint es sinnvoll, Kompetenzen und Erfahrungen mit der Durchsetzung des DSA in einer Stelle zu bündeln, statt bei den Landesdatenschutzbeauftragten und dem BfDI parallele Strukturen zu schaffen. Andererseits ist es für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit mit anderen Behörden auf nationaler und europäischer Ebene wichtig, dass es eine zentrale Stelle gibt, die Informationen teilt, Positionen abstimmt und Datenschutzbehörden gegenüber deutschen und europäischen Partnern vertritt. Aus unserer Sicht ist der **BfDI gut geeignet, diese Rolle im Kontext der Durchsetzung von Art. 26 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 2 und 3 DSA zu übernehmen.**

Mit Blick auf die im Jugendschutz-Gesetz (JuSchG) und Jugendmedienschutzvertrag (JMStV) vorgesehene Aufteilung von Aufgaben im Kinder- und Jugendmedienschutz zwischen Bund

⁴ Vergleiche Jaurisch, J. (2022): Wie die deutsche Plattformaufsicht aufgebaut sein sollte, aufrufbar unter https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_empfehlungen_fur_einen_starken_dsc.pdf

und Ländern scheint ebenfalls folgerichtig, diese Aufteilung auch im DDG fortzusetzen und sowohl die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) als auch die Landesmedienanstalten zu beteiligen. Eine **weitere Verlagerung von Zuständigkeiten** von der Koordinierungsstelle an die Landesmedienanstalten außerhalb des Jugendschutzes **sollte jedoch vermieden werden**, um Nutzer*innen und ihren Vertreter*innen klare Beschwerdewege und Ansprechpartner*innen bieten zu können.

Verglichen mit dem Referentenentwurf schafft der Regierungsentwurf Möglichkeiten, dass sich außer der Koordinierungsstelle auch zuständige Behörden an der Arbeit des Europäischen Gremiums für digitale Dienste beteiligen können. Es ist aus unserer Sicht sinnvoll, dass die Koordinierungsstelle die Perspektiven anderer Behörden beispielsweise durch Stellungnahmen und die Beteiligungen an Abstimmungen einholt und sie im Gremium vertritt oder an Sitzungen auch gemeinsam teilnimmt. Um sicherzustellen, dass die Koordinierungsstelle ihre Funktion als **entscheidende Schnittstelle** bei der Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und den Behörden anderer Mitgliedstaaten erfüllen kann, ist aber klarzustellen, dass sie auch bei einer Beteiligung anderer zuständiger Behörden nach § 16 Abs. 2 Satz 3 DDG-E **alleinige Vertreterin** Deutschlands im Europäischen Gremium für digitale Dienste ist. Das stellt sicher, dass die deutsche Aufsicht die Interessen von deutschen Nutzer*innen mit einer Stimme vertritt und es nicht zu Enthaltungen aufgrund von abweichenden Haltungen zwischen mehreren zuständigen Behörden kommt. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Koordinierungsstelle wirksam als Schnittstelle zwischen dem Gremium, der Europäischen Kommission und anderen zuständigen Behörden fungieren kann.

3. Wichtiger Baustein für eine Aufsichtsstruktur im Sinne der Nutzer*innen ist der Aufbau der zentralen Beschwerdestelle (§ 20 DDG-E). Konkret bedeutet dies, dass das komplette Verfahren einfach, leicht zugänglich, niedrigschwellig, bürgerfreundlich und ohne bürokratischen Aufwand ausgestaltet werden muss. Sehen Sie hier weiteren Klarstellungsbedarf und wie konkret sollten die Vorgaben ausgestaltet sein?

Der Aufbau und die nutzer*innenfreundliche Gestaltung einer zentralen Beschwerdestelle bei der Koordinierungsstelle soll, ist eine wichtige Voraussetzung, um Nutzer*innen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Neben der Schaffung der zentralen Beschwerdestelle enthält § 20 DDG-E hilfreiche Konkretisierungen, die klarstellen, dass die Koordinierungsstelle über ein gesamtes Beschwerdeverfahren hinweg Ansprechpartnerin für Beschwerdeführer*innen ist, auch wenn die Beschwerde an eine andere zuständige Behörde weitergeleitet wird. Das ist zu begrüßen. Beschwerdeführer*innen müssen so nicht „vorprüfen“, welche Behörde für ihr Anliegen zuständig ist. In Fällen, in denen eine ausländische Behörde zuständig ist, können sie zudem niedrigschwellig auf Deutsch kommunizieren und informiert werden. Außerdem werden Informationspflichten gegenüber Beschwerdeführer*innen eingeführt, die zu mehr Nachvollziehbarkeit und Transparenz für Beschwerdeführer*innen führen können.

Die Begründung zu § 20 DDG-E hält fest, dass das Beschwerdemanagement „bürgerfreundlich“ zu gestalten und eine „schlanke Beschwerdebearbeitung“ sicherzustellen ist. Beide Aspekte sind aus unserer Sicht essenziell, um die Wirksamkeit des DSA zu garantieren und Nutzer*innen darin zu bestärken, von Beschwerdemöglichkeiten Gebrauch zu machen. Eine ausreichende Ausstattung der Koordinierungsstelle ist besonders wichtig, um eine effektive und schnelle Ahndung von Rechtsverstößen zu garantieren. Um sicherzustellen und messbar zu machen, dass die zentrale Beschwerdestelle tatsächlich über ein „bürgerfreundliches Beschwerdemanagement“ und eine „schlanke Beschwerdebearbeitung“ verfügt, sollten zumindest in die Gesetzesbegründung **Indikatoren** aufgenommen werden. Dazu sollten etwa Fristen zur Bearbeitung und Beantwortung von Beschwerden gehören, barrierefreie, leicht zugängliche, auffindbare und nutzbare Benutzeroberflächen sowie Regelungen zur Erreichbarkeit der Koordinierungsstelle während der Prüfung einer Beschwerde. Best Practices aus dem Bereich bürger*innenfreundliche Verwaltungsdigitalisierung, wie eine partizipative Produktentwicklung und transparentes Arbeiten durch regelmäßige Berichte und Veröffentlichungen sollten eingehalten werden.

Proaktive Datenausleitung an Strafverfolgungsbehörden

4. Gemäß Artikel 18 DSA müssen Plattformen beim Verdacht von Straftaten, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit von Personen darstellen, bestimmte Nutzer:innen-Daten an Strafverfolgungsbehörden übermitteln und gemäß § 13 DDG-E wird das BKA als zuständige Behörde benannt. Bedarf es aus Ihrer Sicht weiterer Konkretisierungen der proaktiven Übermittlungspflichten, wie könnten diese konkret aussehen und welchen Handlungsspielraum lässt der europäische Rechtsrahmen hier den Mitgliedstaaten?

Der **DSA versäumt es klar zu definieren, welche Straftaten von Art. 18 DSA umfasst sein sollen**, und verweist in Erwägungsgrund 56 lediglich exemplarisch auf in drei Richtlinien aufgeführte Straftaten.⁵ Der Begriff der „Sicherheit“ ist weitgehend unbestimmt, jedenfalls aber angesichts der Grundrechtsbeeinträchtigungen zu weit. In der deutschen Kommentarliteratur zu Artikel 18 DSA wird der Begriff etwa so verstanden, dass alle Straftaten darunterfallen könnten, die sich unmittelbar oder mittelbar gegen Individualrechtsgüter richten. Selbst bei Annahme einer gewissen Bagatellgrenze wären danach Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder bedeutende Vermögenswerte einer Person erfasst.⁶ Das ist ein starker Kontrast zum vergleichbaren und ähnlich problematischen § 3a NetzDG, der die proaktive Ausleitungspflicht auf die in § 3a Abs. 2 NetzDG aufgezählten Straftatbestände begrenzt hat. Durch die mangelnde Definition im DSA und die dadurch fehlende Klarheit für Diensteanbieter, in welchen Szenarien Daten ausgeleitet werden sollen,

⁵ RL 2011/36/EU, RL 2011/93/EU und RL (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁶ Siehe dazu umfassend Raue, in Hofmann/Raue (Hrsg.), Digital Services Act, 1. Auflage 2023, Art. 18 Rn. 26 f.

drohen die massenhafte Datenübermittlung und dadurch eine neue Qualität an Überwachung durch Online-Plattformen zulasten der Freiheit potenziell unbescholtener Nutzer*innen.

Erschwerend kommt hinzu, dass Art. 18 DSA nicht nur, wie die bisherige Regelung in § 3a NetzDG für soziale Netzwerke gilt, sondern für **alle Anbieter von Hostingdiensten**, unabhängig davon, ob die Inhalte frei zugänglich sind. Somit ist ein **sehr viel weiterer Kreis an Nutzer*innen betroffen als bisher vorgesehen**. Auch geht es hier offenkundig nicht (allein) um das Kuratieren des Online-Kommunikationsraums durch das Freihalten von öffentlich sichtbaren strafbaren Inhalten. Vielmehr werden private Anbieter von Hostingdiensten in einem – von der Vorratsdatenspeicherung abgesehen – kaum je da gewesenen Ausmaß in die Strafverfolgung eingespannt.

Zu befürchten ist die Schaffung neuer Datenbanken von potenziell unschuldigen Nutzer*innen bei Strafverfolgungsbehörden. Anschaulich zeigt sich das Ausmaß darin, dass das Bundeskriminalamt (BKA) den eigenen Mehrbedarf laut der Entwurfsbegründung angesichts der zu erwartenden Datenmenge mit 404 Stellen angibt, mittelfristig würde das BKA so auf 450 Stellen kommen. Diese Aufstellung basiert auf einer Schätzung von 720 000 übermittelten Vorgängen pro Jahr. Dabei geht es, wie der Entwurf nun klarstellt, nicht allein um (repressive) **Strafverfolgung**, sondern wesentlich weit reichender auch um (rein präventive) **Gefahrenabwehr**. Im Vergleich dazu listet die Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2022 insgesamt nur ca. 400 000 Straftaten auf, die mit dem „Tatmittel Internet“ in Zusammenhang stehen. Nur am Rande anzumerken ist, dass bei einer derart hohen Zahl an zu erwartenden Meldungen auch die jeweiligen Staatsanwaltschaften und Gerichte an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen dürften. Die in der Begründung genannten Zahlen lassen jedenfalls darauf schließen, dass das BKA die unter Art. 18 DSA bzw. § 13 DDG zu meldenden Straftaten weit versteht. Es ist plausibel anzunehmen, dass die betroffenen Diensteanbieter sich in ihrer Meldepraxis auf dessen Verständnis stützen werden. Gerade mit Blick auf kleine Plattformen wie Mastodon-Instanzen, die von Freiwilligen moderiert werden, ist es wahrscheinlich, dass so eine massenhafte Ausleitung von Nutzer*innendaten droht. Solche Anbieter haben selten die Ressourcen oder Kapazitäten, eine juristisch fundierte Abwägung zur Rechtmäßigkeit einzelner Inhalte vorzunehmen. Das macht vermehrte Ausleitungen wahrscheinlich. Das Ungleichgewicht zwischen der zwingend notwendigen Durchsetzung der neuen Regelung zugunsten der Nutzer*innen auf der einen und der Erleichterung der Strafverfolgung auf der anderen Seite illustriert, dass die zur Durchsetzung des gesamten DSA benannte Koordinierungsstelle bei der BNetzA derweil „nur“ 70,6 Stellen als Mehrbedarf anmeldet. Statt die Kapazitäten deutscher Polizeibehörden zentralisiert auszubauen, wäre es sinnvoll, die Kompetenzen von Strafverfolgungsbehörden im Umgang mit illegalen Inhalten in der Breite zu stärken und sie gerade im Kontext von Hasspostings online und anderen Dimensionen digitaler Gewalt noch besser zu sensibilisieren. Vor allem fehlt es in den Bereichen der Gewaltprävention und der Beratung und Vertretung Betroffener an einer nachhaltigen **Finanzierung zivilgesellschaftlicher Angebote** und anderer Stellen.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten begrüßenswert und wegen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots auch zwingend ist, dass der Regierungsentwurf auf eine **Bußgeldbewehrung** beim Verstoß gegen die Übermittlungspflicht verzichtet. Unternehmen haben bei unterlassener Weiterleitung daher keine finanziellen Sanktionen zu befürchten (vgl. die Lücke zwischen § 33 Abs. 5 Nr. 10 und 11 DDG-E).

Der Katalog von Straftaten, nach denen Online-Plattformen nach Artikel 18 DSA Nutzer*innendaten proaktiv an Strafverfolgungsbehörden übermitteln müssen, muss eingeschränkt werden. Wir plädieren deshalb für die Prüfung der Möglichkeiten, die proaktiven Übermittlungspflichten der Plattformen zumindest in der Begründung des DDG durch Nennung der aus Sicht des nationalen Gesetzgebers in Frage kommenden Straftatbestände des StGB zu konkretisieren und dabei **auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken**. Unabhängig davon ist auf eine Anpassung des europäischen Rechtsrahmens hinzuwirken. Ansonsten bleibt für Nutzer*innen nur die Hoffnung, dass der EuGH schnellstmöglich die verfehlte Norm des Artikel 18 DSA aufhebt oder zumindest unter Beachtung der Grundrechte der Nutzer*innen einschränkend konkretisiert.

Das BKA sollte außerdem jährlich in einem **Tätigkeitsbericht** aus seinem Umgang mit nach Artikel 18 DSA eingegangenen Meldungen berichten, um in vergleichbarer Weise wie die Koordinierungsstelle (vgl. etwa § 28 DDG-E) transparent und offen über die entsprechenden Tätigkeiten zu berichten. Darin sollte transparent gemacht werden, wie viele Meldungen zu welchen Inhaltkategorien das BKA von welchen Diensteanbietern erhalten hat, und welche Maßnahmen es in Zusammenhang mit den Meldungen ergriffen hat.

Beirat

5. Wie bewerten Sie die Regelungen zum Beirat in § 21 DDG-RegE insbesondere hinsichtlich Benennung, Aufgaben, Ausstattung, Befugnissen, Zusammenarbeit und Berücksichtigung der Empfehlungen und welche Überarbeitungsbedarfe sehen Sie hier?

Grundsätzlich begrüßen wir die Initiative der Bundesregierung, die Arbeit der Koordinierungsstelle durch die Schaffung eines Beirats zu unterstützen. Wir sehen die damit geschaffenen Wege, zivilgesellschaftliche Expertise in die Arbeit der Koordinierungsstelle einzubinden positiv, und unterstützen die vorgeschlagene Zusammensetzung sowie Benennung der Mitglieder durch den Ausschuss für Digitales. Insbesondere der Ausschluss von Unternehmen ist sinnvoll, um marginalisierten Stimmen Gehör zu verschaffen und eine Vereinnahmung des Beirats durch Wirtschaftsinteressen zu vermeiden.

Da die Mitglieder des Beirats ihre Arbeit ehrenamtlich verrichten werden, ist es essentiell, dass die **Geschäftsstelle des Beirats angemessen ausgestattet** wird, um die Mitglieder tatkräftig in ihrer Arbeit zu unterstützen. Zudem sollte neben der Erstattung von Reisekosten auch eine Aufwandsentschädigung an Beiratsmitglieder ausbezahlt werden, um insbesondere

zivilgesellschaftlichen Akteur*innen eine aktive Teilnahme an der Arbeit des Beirats zu ermöglichen⁷.

Für größtmögliche **Transparenz** sollten nicht nur die Sitzungen des Beirats online übertragen werden. Auch die Empfehlungen, Gutachten und Positionspapiere des Beirats sollten veröffentlicht werden. Um die Wirkkraft des Beirats in der Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle weiter zu stärken, sollte definiert werden, wie die Koordinierungsstelle mit Empfehlungen des Beirats umzugehen hat. Die Koordinierungsstelle sollte die Empfehlungen des Beirats zur Kenntnis nehmen und dem Beirat offenlegen, welche Schritte sie auf Grundlage der Empfehlungen unternommen oder unterlassen hat.

Inländischer Zustellungsbevollmächtigter

7. Bei der Umsetzung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) hat sich das Konzept des/der inländischen Zustellungsbevollmächtigten bewährt, nun sieht der Gesetzentwurf den inländischen Zustellungsbevollmächtigten nur noch für Diensteanbieter mit Sitz außerhalb der europäischen Union vor. Ist dies aus Ihrer Sicht ausreichend oder ist hier eine Ausweitung notwendig und welche europarechtlichen Spielräume hat der nationale Gesetzgeber hier, den Rechtsschutz für die Nutzer:innen zu verbessern?

Zur Durchsetzung von Nutzer*innenrechten ist der **Zustellungsbevollmächtigte ein wichtiges Erbe des NetzDG**, das nicht leichtfertig aufgegeben werden sollte. Der Entwurf sieht den nationalen Zustellungsbevollmächtigten nur noch für Diensteanbieter mit Sitz außerhalb der Europäischen Union vor (vgl. § 5 NetzDG-E). Das erscheint angesichts des EuGH-Urteils zum Kommunikationsplattform-Gesetz nachvollziehbar, dem österreichischen Pendant zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz (EuGH, Urteil vom 9.11.2023 – C-376/22). Dennoch verschlechtert die weitgehende Streichung der Regelung den Rechtsschutz für alle Nutzer*innen erheblich. Hier ist auch mit Blick auf das geplante Gesetz gegen digitale Gewalt genau zu **prüfen, ob eine vergleichbare Regelung im nationalen Recht weiter möglich** oder perspektivisch eine Anpassung des europäischen Rechtsrahmens notwendig ist.

Schutz der Meinungsfreiheit

9. Gewährleisten die Mechanismen des Gesetzes Ihrer Einschätzung nach eine ausgewogene Balance zwischen dem Ziel die Verbreitung von problematischen Online-Inhalten zu regulieren und dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und worauf kommt es bei der Gewährleistung ebenjener Balance bei der weiteren rechtlichen Ausgestaltung des DSA (d.h.

⁷ Siehe Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Stellungnahme zum Digitale Dienste Gesetz vom 29. Januar 2024, abrufbar unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-01/24-01-29_Stellungnahme_vzbv_DDG.pdf

im DDG-E, aber auch im Rahmen delegierter Rechtsakte), sowie seiner Handhabung durch die entsprechenden Behörden, besonders an?

Die deutsche Rechtsprechung sieht bei großen Plattformen eine gesteigerte grundrechtliche Verantwortung. In diesem Sinne wird die Wirksamkeit des DSA auch davon abhängen, inwieweit die verantwortlichen Behörden die Rechte der Nutzer*innen bei der Anwendung und der Auslegung des DSA zu Grunde legen. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Schutzes der Nutzer*innen, die im Rahmen ihrer Meinungsfreiheit Beiträge erstellen und teilen, als auch hinsichtlich derer, deren Rechte durch digitale Gewalt auf Plattformen bedroht sind und so aus öffentlichen Kommunikationsräumen vertrieben werden.

So sieht der DSA beispielsweise – anders als die deutsche Rechtsprechung – nicht ausdrücklich vor, dass Plattformen Nutzer*innen regelmäßig **vor einer Sperre ihres Accounts anhören** müssen. Die Grundrechte der Nutzer*innen werden eine solche verfahrensrechtliche Absicherung aber meistens notwendig machen. Der DSA selbst bietet in Art. 14 Abs. 4 DSA einen Anhaltspunkt für eine grundrechtsfreundliche Auslegung, die dieses Versehen korrigiert. Die Vorschrift muss aber auch von Behörden mit Leben gefüllt werden.

Grenzüberschreitende Durchsetzung

10. Kann das Digitale-Dienste-Gesetz im globalen Kontext wirksam umgesetzt werden, und glauben Sie, dass dabei die internationale Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende digitale Inhalte und Dienste, effizient gestaltet ist? Welche im DDG vorgesehenen Werkzeuge sind, Ihrer Einschätzung nach, von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang und wie kann gewährleistet werden, dass diese so effizient wie möglich genutzt werden können?

Im Bereich der privaten Rechtsdurchsetzung sehen wir eine problematische **Schlechterstellung von Nutzer*innen** durch ungeklärte Fragen im Rahmen der Gerichtszuständigkeit. Während für Streitigkeiten mit Verbraucher*innen deutsche Gerichte zuständig sind, schreiben Plattformen für Nicht-Verbraucher*innen häufig Irland als Gerichtsort einseitig vor. Das betrifft auch kleine spendenfinanzierte gemeinnützige Organisationen und Forscher*innen. So begleitet die GFF etwa ein Verfahren einer gemeinnützigen Filmwerkstatt, die als juristische Person keine Verbraucherin sein kann. Hinzu kommt, dass in den auf Dauer angelegten und durch unterschiedliche Tätigkeiten der Nutzer*innen geprägten Verhältnissen zu den Plattformen häufig nicht offensichtlich ist, wer überhaupt noch als Verbraucher*in zu qualifizieren ist. So ist bisher nur teilweise geklärt, ob und wann man diesen Status verliert, weil man beispielsweise neben anderen Aktivitäten auch für Produkte wirbt oder als Amtsträger*in die eigene politische Aktivität darstellt. Diese Unsicherheiten schrecken davor ab, sich gerichtlich gegen Fehlverhalten von Plattformen zur Wehr zu setzen. Im schlimmsten, jedoch keinesfalls unwahrscheinlichen Fall muss man sich dann vor irischen Gerichten mit dem irischen Tochterunternehmen einer der großen Plattform über dessen Pflichten nach irischem Recht auseinandersetzen. Die Erfolgchancen einer dortigen Klage sind wesentlich

schwerer vorherzusehen und können die Kosten eines Verfahrens in Deutschland um ein Vielfaches übersteigen. Die Durchsetzbarkeit der neuen Regelungen wird darunter erheblich leiden.

Es wäre daher angebracht, die Regelungen der gerichtlichen Zuständigkeit im Bereich des Plattformrechts zu überarbeiten. Deutschland sollte sich für derartige Änderungen auf europäischer Ebene einsetzen.