



---

## Ausarbeitung

---

### Fragen zur Auslegung von Art. 22 Digital Services Act

---

## Fragen zur Auslegung von Art. 22 Digital Services Act

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 055/24  
Abschluss der Arbeit: 20. Dezember 2024  
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Konzept der Trusted Flagger nach Art. 22 DSA</b>	<b>4</b>
2.1.	Vorbemerkung	4
2.2.	Meldeverfahren nach Art. 16 DSA und Begründungspflicht nach Art. 17 DSA	5
2.3.	Nur Meldung rechtswidriger Inhalte	7
2.4.	Pflicht zur Priorisierung von Trusted-Flagger-Meldungen gemäß Art. 22 Abs. 1 DSA	8
2.5.	Statuszuerkennung gemäß Art. 22 Abs. 2 DSA	10
2.6.	Transparenzerfordernisse gemäß Art. 22 Abs. 3-5 DSA	11
2.7.	Konsequenzen bei häufig fehlerhaften Meldungen, Nichterfüllung der Zuerkennungsvoraussetzungen und missbräuchlicher Nutzung gemäß Art. 22 Abs. 6, 7 und Art. 23 DSA	12
2.7.1.	Behördliche Suspendierung und Widerruf des Status als Trusted Flagger	12
2.7.2.	Reaktionspflichten der Online-Plattform-Anbieter bei missbräuchlicher Verwendung gemäß Art. 23 DSA	13
2.8.	Konkretisierung durch Leitlinien	14
2.9.	Zusammenfassung	14
<b>3.</b>	<b>Zur Frage der Einrichtungspflicht vertrauenswürdiger Hinweisgeber nach Art. 22 DSA</b>	<b>15</b>
<b>4.</b>	<b>Zur Frage von Betroffenenrechten bei fehlerhafter Löschung oder Sperrung von Inhalten</b>	<b>16</b>
<b>5.</b>	<b>Zur Diskussion über Grundrechtsbelange</b>	<b>18</b>
5.1.	Beschränkung von Art. 22 DSA auf rechtswidrige Inhalte	18
5.2.	Grundrechtliche Maßstäbe im Zusammenhang mit der Abhilfe bei rechtswidrigen Inhalten	19
5.2.1.	Grundrechtsinstrumente	19
5.2.2.	Grundrechtsverpflichtete	21
5.3.	Allgemein zu grundrechtlichen Implikationen im Zusammenhang mit der Abhilfe bei rechtswidrigen Inhalten unter Berücksichtigung des Gesetzgebungsprozesses	23
5.3.1.	Folgenabschätzung und öffentliche Konsultation	23
5.3.2.	Positionen im Gesetzgebungsprozess	25
5.4.	Zur Diskussion über die Rolle von Trusted Flaggers	26
5.4.1.	Kritik	27
5.4.2.	Positive Einschätzungen	28
5.4.3.	Einordnung	30

## 1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Prüfung verschiedener Fragestellungen im Zusammenhang mit der Regelung zu vertrauenswürdigen Hinweisgebern (Trusted Flagger) in Art. 22 der Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste oder Digital Services Act, im Weiteren: DSA)<sup>1</sup> beauftragt.

Der Auftraggeber möchte wissen, ob der DSA die Einrichtung von Trusted Flaggen zwingend vorsieht (dazu Ziff. 3), welche juristischen Konsequenzen es haben kann, wenn ein Trusted Flagger falsche Meldungen tätigt (Ziff. 4.) und wie die Einrichtung, die Zertifizierung, der Betrieb und die Arbeitsweise der Trusted Flaggen aus grundrechtlicher Perspektive zu bewerten ist (Ziff. 5).

Diese Arbeit geht auf die aufgeworfenen Fragen durch eine Darstellung der einschlägigen Normen und – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Beiträge aus dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum ein. Soweit ersichtlich, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) zu den Fragestellungen noch nicht geurteilt. Vor diesem Hintergrund erfolgt – insbesondere soweit komplexe juristische Bewertungen erforderlich sind – keine abschließende Beurteilung. Nachfolgend wird unter Ziff. 2. das Konzept der Trusted Flaggen aus Art. 22 DSA zunächst allgemein dargestellt.

## 2. Konzept der Trusted Flagger nach Art. 22 DSA

Nach Art. 22 Abs. 1 DSA ergreifen die Anbieter von Online-Plattformen<sup>2</sup>

„[...] die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen, damit **Meldungen**, die von in ihrem ausgewiesenen **Fachgebiet** tätigen vertrauenswürdigen **Hinweisgebern** über die in **Artikel 16** genannten Mechanismen übermittelt werden, **vorrangig behandelt** und **unverzüglich bearbeitet** und einer **Entscheidung zugeführt** werden.“

### 2.1. Vorbemerkung

Die Einbindung von Trusted Flaggen ist nicht neu.<sup>3</sup> Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass sich Art. 22 DSA in verschiedenen Aspekten von bisherigen Konzeptionen unterscheidet.

1 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 (Gesetz über digitale Dienste), [ABL L 277, 27. Oktober 2022, S. 1 \(berichtigte Fassung\)](#).

2 Online-Plattformen sind gemäß Art. 3 Buchst. i DSA spezifische Hostingdienste, deren Haupttätigkeit darin besteht, im Auftrag eines Nutzers Informationen zu speichern und öffentlich zu verbreiten. Nach Art. 19 DSA sind Klein- und Kleinstunternehmen von den Pflichten des Kapitel III Abschnitt 3 DSA, zu denen Art. 22 DSA zählt, grundsätzlich ausgeschlossen.

3 Vgl. Nägele/Dilbaz, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 12 f.; Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 2, 4; Rosati, Revolution, Evolution, or mere Gattopardismo?, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2024; Ruschmeier, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024; Van de Kerkhof, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F., Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 1 ff.

- Die Meldung eines potenziell rechtswidrigen Inhalts durch einen Trusted Flagger verpflichtet den Online-Plattform-Anbieter nicht automatisch zur sofortigen Blockierung. Art. 22 DSA wird daher im Schrifttum im Vergleich zu anderen, schon bestehenden Regelungen als „weitaus mildere Maßnahme“ eingestuft.<sup>4</sup>
- Nicht die Online-Plattformen entscheiden, wen sie als Trusted Flagger anerkennen, sondern eine „unabhängige Stelle nach vorgegebenen gesetzlichen Kriterien“.<sup>5</sup>
- Die vertrauenswürdigen Hinweisgeber werden in einer öffentlichen Datenbank aufgeführt und müssen jährlich über die eingereichten Meldungen Bericht erstatten. Hierdurch soll Transparenz und Kontrolle sowohl durch die Europäische Kommission (Kommission) als auch die Öffentlichkeit hergestellt werden.<sup>6</sup> Das Konzept der Trusted Flagger werde durch Art. 22 DSA transparent und verrechtlicht.<sup>7</sup>

Im Einzelnen ist die Tätigkeit von Trusted Flaggern in Art. 22 DSA wie folgt ausgestaltet:<sup>8</sup>

## 2.2. Meldeverfahren nach Art. 16 DSA und Begründungspflicht nach Art. 17 DSA

Die Regelungen zu Trusted Flaggern beziehen sich auf Meldungen, die diese „über die in [Art. 16 DSA] genannten Mechanismen“ übermittelt haben.

Nach Art. 16 Abs. 1 DSA haben Hostingdiensteanbieter<sup>9</sup>, einschließlich Online-Plattformen, Verfahren einzurichten, nach denen ihnen (sämtliche) Personen oder Einrichtungen<sup>10</sup> Einzelinformationen melden können, die die betreffende Person oder Einrichtung als **rechtswidrige Inhalte** ansieht.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Vgl. *Nägele/Dilbaz*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 12 f., zu § 14 Abs. 4 Gesetz über die urheberrechtliche Verantwortlichkeit von Diensteanbietern für das Teilen von Online-Inhalten (Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz - UrhDaG).

<sup>5</sup> Vgl. *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 2, dazu, dass Online-Plattform bisher frei darin waren, ob und wem sie den Status zuerkannten und welche praktischen Konsequenzen der Status hatte.

<sup>6</sup> *Nägele*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 6.

<sup>7</sup> *Rosati*, Revolution, Evolution, or mere Gattopardismo?, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2024. Vgl. auch *Kaesling*, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#): „Verrechtlichung“; *Ruscheimeier*, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024: „Der DSA schafft klare Vorgaben für Trusted Flagger und transparente Verfahren“.

<sup>8</sup> Vgl. auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Vertrauenswürdige Hinweisgeber (Trusted Flagger) im Digital Services Act, WD 7-3000-074/24, 8. November 2024, S. 4 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 3 Buchst. g Ziff. iii DSA DSA.

<sup>10</sup> Vgl. zur weiten Meldebefugnis: *Barudi*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 16 DSA, Rn. 11.

<sup>11</sup> Vgl. auch ErwG 50 DSA.

Eine hinreichend substantiierte, den Anforderungen aus Art. 16 Abs. 2 DSA entsprechende<sup>12</sup> Meldung bewirkt, dass der jeweilige Anbieter seine Haftungsprivilegierung aus Art. 6 DSA<sup>13</sup> verliert, vgl. Art. 16 Abs. 3, Erwägungsgrund (ErwG) 53 Satz 3 DSA. Der Anbieter ist nach Art. 16 Abs. 6 Satz 1 DSA verpflichtet, **alle Meldungen zu bearbeiten und zeitnah,<sup>14</sup> sorgfältig, frei von Willkür und objektiv** über die gemeldeten Informationen zu entscheiden. Sofern die Meldung die elektronische Kontaktangabe des Meldenden enthält, werden diesem eine Eingangsbestätigung und eine Begründung der Entscheidung über den Umgang mit der Meldung übersendet, ggf. einschließlich der Mitteilung, dass zur Entscheidungsfindung automatisierte Mittel eingesetzt wurden, vgl. Art. 16 Abs. 4, Abs. 5, Abs. 6 Satz 2 DSA.

Der Diensteanbieter ist zudem nach Art. 17 Abs. 1 DSA verpflichtet, – sofern die relevanten elektronischen Kontaktdaten bekannt sind – allen **betroffenen Nutzern** eine **klare und spezifische Begründung für Beschränkungen** vorzulegen, die erfolgen, weil es sich bei den Informationen um rechtswidrige Inhalte handelt. Solche Beschränkungen können bspw. in der Begrenzung der Anzeige bestimmter Einzelinformationen bestehen, die vom Nutzer bereitgestellt werden, einschließlich der Entfernung von Inhalten, der Sperrung des Zugangs zu Inhalten oder der Herabstufung von Inhalten, vgl. im Einzelnen Art. 17 Abs. 1 Buchst. a bis d DSA. Der Mindestinhalt der Begründung ist in Art. 17 Abs. 3 DSA niedergelegt. Dazu zählt nach Art. 17 Abs. 3 Buchst. b DSA auch die Angabe, ob die Entscheidung auf einer Meldung nach Art. 16 DSA beruht.

Bei Löschungs- oder Sperrungsentscheidungen sind alle Rechte und berechtigten Interessen sämtlicher betroffener Parteien zu berücksichtigen, insbesondere die Grundrechte aus der EU-Grundrechtecharta (GRCh).<sup>15</sup> Zu diesen Grundrechten gehören gemäß ErwG 52 Satz 2 DSA u. a.: für Nutzer das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Nichtdiskriminierung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf; für Diensteanbieter das Recht auf unternehmerische Freiheit, einschließlich der Vertragsfreiheit; und für von rechtswidrigen Inhalten betroffene Parteien die Menschenwürde, die Rechte des Kindes, das

12 Zu den Anforderungen an die Mitteilung einer hinreichenden Tatsachengrundlage mit Hinweisen auf die Rechtsprechung zur ähnlichen Vorschrift des Art. 14 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr") (E-Commerce-RL), [ABl. L 178, 17. Juli 2000, S. 1 \(konsolidierte Fassung vom 17. Februar 2024\)](#): *Bardudi*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 16 DSA, Rn. 17 ff.

13 Nach Art. 6 Abs. 1 DSA haftet der Diensteanbieter „bei der Durchführung eines Dienstes der Informationsgesellschaft, der in der Speicherung der von einem Nutzer bereitgestellten Informationen besteht, nicht für die im Auftrag eines Nutzers gespeicherten Informationen, sofern er a) keine tatsächliche Kenntnis von einer rechtswidrigen Tätigkeit oder rechtswidrigen Inhalten hat und sich in Bezug auf Schadenersatzansprüche auch keiner Tatsachen oder Umstände bewusst ist, aus denen eine rechtswidrige Tätigkeit oder rechtswidrige Inhalte offensichtlich hervorgeht, [oder] b) sobald er diese Kenntnis oder dieses Bewusstsein erlangt, zügig tätig wird, um den Zugang zu den rechtswidrigen Inhalten zu sperren oder diese zu entfernen“. Eine allgemeine Überwachungspflicht besteht nach Art. 8 DSA nicht.

14 Vgl. ErwG 52 Satz 3, 4, DSA.

15 Vgl. : *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 16 DSA, Rn. 83.

Recht auf Schutz des Eigentums, einschließlich des geistigen Eigentums, und das Recht auf Nichtdiskriminierung.<sup>16</sup>

In ErwG 51 DSA<sup>17</sup> heißt es:

„In Anbetracht dessen, dass die in der Charta garantierten Grundrechte aller Betroffenen gebührend berücksichtigt werden müssen, sollten alle Maßnahmen, die ein Anbieter von Hostingdiensten nach Erhalt einer Meldung ergreift, **streng zielgerichtet** sein, d. h. sie sollten dazu dienen, den Zugang zu den spezifischen Informationen, die als rechtswidrige Inhalte angesehen werden, zu entfernen oder zu sperren, **ohne die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit der Nutzer übermäßig zu beeinträchtigen**. Meldungen sollten daher grundsätzlich an die Anbieter von Hostingdiensten gerichtet werden, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie über die technischen und operativen Fähigkeiten verfügen, gegen diese spezifischen Informationen tätig zu werden. Anbieter von Hostingdiensten, die eine Meldung erhalten, bei der sie aus technischen oder operativen Gründen die konkrete Information nicht löschen können, sollten die Person oder Einrichtung in Kenntnis setzen, von der die Meldung stammt.“

Es handelt sich bei Art. 16 DSA (i. V. m. Art. 22 Abs. 1 DSA) folglich um ein **Notice-and-Take-Down-Verfahren**<sup>18</sup>, bei dem auf eine entsprechende Meldung hin nur der **spezifisch gemeldete Inhalt** gesperrt werden darf (kein „Overblocking“).<sup>19</sup> Dies verdeutlicht auch, dass aus Art. 16 DSA keine sogenannte „Stay-Down“-Verpflichtung folgt, wonach andere, inhaltsgleiche rechtswidrige Informationen ebenfalls zu sperren sind.<sup>20</sup>

### 2.3. Nur Meldung rechtswidriger Inhalte

Das Meldeverfahren nach Art. 16 DSA und damit auch die über diesen Mechanismus übermittelten Meldungen von Trusted Flaggern beziehen sich **ausschließlich auf rechtswidrige Informationen** i. S. v. Art. 3 Buchst. h DSA. Dies sind Informationen, die als solche oder durch ihre Bezugnahme auf eine Tätigkeit, nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem nationalen Recht des

16 Vgl. ErwG 52 Satz 1, 2 DSA. Dazu: *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 16 DSA, Rn. 76 ff.

17 ErwG 51 wurde im Trilog-Verfahren den DSA eingefügt, vgl. ErwG 40b, Parlament, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 5. Juli 2022 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) 2022/... des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), [P9\\_TC1-COD\(2020\)0361](#), 5. Juli 2022.

18 Vgl. *Janal*, Haftung und Verantwortung im Entwurf des Digital Services Acts, ZEuP 2021, 227 (252 f.).

19 Vgl. dazu: *Barudi*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 16 DSA, Rn. 29.

20 Vgl. *Barudi*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 16 DSA, Rn. 34.

jeweiligen Mitgliedstaats stehen, ungeachtet des genauen Gegenstands oder der Art der betreffenden Rechtsvorschriften.<sup>21</sup>

Art. 22 DSA hindert die Anbieter von Online-Plattformen nicht daran, darüber hinaus schon bestehende Trusted-Flagger-Mechanismen beizubehalten oder einzuführen, bspw. zur Meldung AGB-widriger Inhalte.<sup>22</sup> Nach Art. 14 Abs. 4 DSA sind die Anbieter verpflichtet, bei der Anwendung und Durchsetzung von Beschränkungen aufgrund ihrer AGB die in der EU-Grundrechtecharta (GRCh) verankerten Grundrechte ihrer Nutzer zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Diese Mechanismen werden nicht von Art. 22 DSA vorgegeben oder reguliert, sodass sie nicht Gegenstand der hiesigen Analyse sind.

#### 2.4. Pflicht zur Priorisierung von Trusted-Flagger-Meldungen gemäß Art. 22 Abs. 1 DSA

Wie unter Ziff. 2.2. und Ziff. 2.3. dargestellt, geht aus Art. 22 Abs. 1 DSA hervor, dass sich die Regelungen des DSA zu Trusted Flaggers ausschließlich auf die Meldung rechtswidriger Inhalte i. S. v. Art. 3 Buchst. h DSA im Verfahren nach Art. 16 DSA beziehen. Das Meldeverfahren nach Art. 16 DSA steht sämtlichen Personen und Einrichtungen offen und bewirkt, dass der jeweilige Anbieter nach Art. 16 Abs. 6 DSA über die jeweilige Meldung zeitnah, sorgfältig, willkürlich und objektiv entscheiden muss.

Trusted Flagger haben gemäß Art. 22 Abs. 1 DSA in diesem System eine herausgehobene Stellung. Denn nach dieser Bestimmung haben die Anbieter von Online-Plattformen die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen,<sup>24</sup> damit Meldungen von in ihrem

<sup>21</sup> Nach ErwG 12 Satz 1 DSA soll das, was offline rechtswidrig ist, auch online rechtswidrig sein. ErwG 12 Satz 4 DSA listet als Beispiele für rechtswidrige Inhalte auf: „die Weitergabe von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern, die rechtswidrige Weitergabe privater Bilder ohne Zustimmung, Cyber-Stalking, der Verkauf nicht konformer oder gefälschter Produkte, der Verkauf von Produkten oder die Erbringung von Dienstleistungen unter Verstoß gegen das Verbraucherschutzrecht, die nicht genehmigte Verwendung urheberrechtlich geschützten Materials, das rechtswidrige Angebot von Beherbergungsdienstleistungen oder der rechtswidrige Verkauf von lebenden Tieren.“ ErwG 12 Satz 5 formuliert Ausnahmen: „Im Gegensatz dazu sollte ein Augenzeugenvideo eines potenziellen Verbrechens nicht als rechtswidriger Inhalt betrachtet werden, nur weil es eine rechtswidrige Handlung zeigt, wenn die Aufnahme oder öffentliche Verbreitung eines solchen Videos nach nationalem Recht oder Unionsrecht nicht rechtswidrig ist. In dieser Hinsicht ist es unerheblich, ob die Rechtswidrigkeit der Information oder der Handlung sich aus dem Unionsrecht oder aus mit dem Unionsrecht im Einklang stehendem nationalem Recht ergibt, um welche Art von Rechtsvorschriften es geht und was diese zum Gegenstand haben.“ Vgl. im Einzelnen etwa: *Hofmann*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 3 DSA, Rn. 71 ff.

<sup>22</sup> Vgl. ErwG 62 Abs. 2 Satz 3, 4 DSA; *Kaesling*, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#); *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 16, 28 ff.

<sup>23</sup> Vgl. zur so hergestellten Grundrechtsbindung privater Online-Plattform-Anbieter: *Quintais/Appelman/Fathaigh*, Using Terms and Conditions to apply Fundamental Rights to Content Moderation, German Law Journal 2023, S. 881 (895 ff.).

<sup>24</sup> Vgl. *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 21, dazu, dass es sich um eine Handlungspflicht, nicht um eine Ergebnispflicht handele.

ausgewiesenen Fachgebiet tätigen Trusted Flaggers im Vergleich zu Meldungen sonstiger Hinweisgeber vorrangig und unverzüglich (nicht nur zeitnah)<sup>25</sup> bearbeitet und einer Entscheidung zugeführt werden. Dies bedeutet im Vergleich zu Meldungen sonstiger Hinweisgeber eine **Priorisierung** im Sinne einer **zeitlichen Hierarchisierung**.<sup>26</sup> Dies wird mit der besonderen Sachkenntnis und Kompetenz von Trusted Flaggern begründet, die besser aufbereitete Meldungen und damit eine weniger aufwändige und daher schnellere Bearbeitung gewährleiste, vgl. ErwG 62 Abs. 1 Satz 1 DSA.<sup>27</sup>

Eine höhere Richtigkeitsgewähr stehe den Meldungen von Gesetzes wegen ausdrücklich nicht zu.<sup>28</sup> Vielmehr ist die nach Art. 16 Abs. 6 DSA gebotene sorgfältige, willkürfreie und objektive Bearbeitung der Meldungen in gleichem Umfang angezeigt wie bei Meldungen „normaler“ Personen.<sup>29</sup> Es gibt „**keinen gesetzlichen Automatismus zwischen Meldung und Sperrung**“.<sup>30</sup> Die **Entscheidung obliegt den Anbietern** der Online-Plattformen.

Die Priorisierungspflicht beschränkt sich zudem auf **Meldungen**, die ein Trusted Flagger **innerhalb** seines **ausgewiesenen Fachgebiets** tätigt. Dies ist das Sachgebiet, in dem der Hinweisgeber i. S. v. Art. 22 Abs. 2 Buchst. a DSA (dazu nachfolgend Ziff. 2.5.) besondere Sachkenntnis und

---

25 Vgl. ErwG 62 Abs. 1 Satz 3, 4, Abs. 2 Satz 1 DSA. Zur je nach Art der rechtswidrigen Inhalte, der Qualität der Meldungen und den für die Einreichung solcher Meldungen geltenden technischen Verfahren variierenden Bearbeitungsdauer, vgl. *Nägele/Dilbaz*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 25 f.; *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 21, 23 ff.

26 *Berberich*, in: Steinrötter, Europäische Plattformregulierung, 2023, § 5, Rn. 75 m. w. N.; *Kaesling*, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#); *Ruschemeier*, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

27 In ErwG 61 DSA heißt es, dass Abhilfe bei rechtswidrigen Inhalten schneller und zuverlässiger erfolgen könne, wenn „Anbieter von Online-Plattformen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass von vertrauenswürdigen Hinweisgebern, die innerhalb ihres ausgewiesenen Fachgebiets handeln, im Rahmen der von dieser Verordnung geforderten Melde- und Abhilfemechanismen eingereichte Meldungen vorrangig bearbeitet werden, unbeschadet der Verpflichtung, sämtliche über diese Mechanismen eingereichte Meldungen rasch, sorgfältig und in nicht willkürlicher Weise zu bearbeiten und Entscheidungen dazu zu treffen“. Darauf hinaus üben vertrauenswürdige Hinweisgeber ihre Tätigkeiten gemäß Art. 22 Abs. 2 Buchst. c DSA „sorgfältig, genau und objektiv aus“, weshalb dasselbe für ihre Meldungen zu erwarten ist sei, vgl. *Nägele/Dilbaz*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 22 f.

28 *Berberich*, in: Steinrötter, Europäische Plattformregulierung, 2023, § 5, Rn. 75; vgl. auch *Kuhlmann/Trute*, Die Regulierung von Desinformationen und rechtswidrigen Inhalten nach dem neuen Digital Services Act, GSZ 2022, 115 (117).

29 ErwG 61 Satz 1 DSA; *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 1.

30 *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 4.

Kompetenz zur Identifizierung und Meldung rechtswidriger Inhalte hat.<sup>31</sup> Vor diesem Hintergrund wird im Schrifttum empfohlen, dass bei der Statuszuerkennung auch das ausgewiesene Fachgebiet festgestellt wird.<sup>32</sup>

## 2.5. Statuszuerkennung gemäß Art. 22 Abs. 2 DSA

Nach Art. 22 Abs. 2 DSA wird der Status des Trusted Flaggers

„auf Antrag einer Stelle vom Koordinator für digitale Dienste des Mitgliedstaats, in dem der Antragsteller niedergelassen ist, einem Antragsteller zuerkannt, der nachgewiesen hat, dass er alle folgenden Bedingungen erfüllt:

- a) die Stelle hat **besondere Sachkenntnis und Kompetenz** in Bezug auf die Erkennung, Feststellung und Meldung **rechtswidriger Inhalte**;
- b) sie ist **unabhängig von** jeglichen Anbietern von **Online-Plattformen**;
- c) sie übt ihre Tätigkeiten zur Übermittlung von Meldungen **sorgfältig, genau und objektiv** aus.“

Zuständig für die Zuerkennung der Trusted-Flagger-Eigenschaft sind nationale Behörden, die gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 DSA als mitgliedstaatlicher „**Koordinator für digitale Dienste**“ benannt werden.<sup>33</sup> Nach Art. 50 Abs. 1, Abs. 2 DSA stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ihre nationalen Koordinatoren für digitale Dienste ihre Aufgaben nach dem DSA **unparteiisch** erfüllen und bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse **völlig unabhängig handeln**. Sie arbeiten **frei von äußeren Einflüssen** und **dürfen weder direkt noch indirekt Weisungen von anderen Behörden oder privaten Stellen einholen oder entgegennehmen**.<sup>34</sup>

Als Trusted Flagger können **öffentliche, private und halböffentliche Einrichtungen** benannt werden, nicht aber Einzelpersonen.<sup>35</sup> Diese müssen in der EU niedergelassen sein und die Anforderungen aus Art. 22 Abs. 2 Buchst. a bis c DSA hinsichtlich der Sachkenntnis und Kompetenz, Unabhängigkeit sowie sorgfältigen, genauen und objektiven Arbeitsweise erfüllen.

31 Vgl. Nägele/Dilbaz, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 21; Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 17 ff.

32 Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 18, 42.

33 Für Deutschland wird gemäß § 14 Abs. 1 des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG), eine Koordinierungsstelle für digitale Dienste in der Bundesnetzagentur mit Sitz in Bonn eingerichtet.

34 Vgl. § 15 DDG. Kritik an der Übertragung der kommissarischen Leitung des deutschen Koordinators für digitale Dienste an den Präsidenten der Bundesnetzagentur: Ruschemeier, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

35 Vgl. ErwG 61 Satz 3, 4 DSA.

Art. 22 Abs. 2 Buchst. a DSA<sup>36</sup> wird im Schrifttum dahingehend ausgelegt, dass das Personal der jeweiligen Einrichtung über die entsprechenden **juristischen Fachkenntnisse** und praktischen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Aufspüren, Identifizieren und Melden rechtswidriger Inhalte verfügen müsse.<sup>37</sup>

Sowohl aus dem Erfordernis der „besonderen“ Kenntnis und Kompetenz als auch daraus, dass ausweislich ErwG 61 Satz 5 DSA die Gesamtzahl der Trusted Flagger begrenzt werden soll, wird im Schrifttum gefolgert, dass sich Antragsteller hinsichtlich ihrer Expertise **deutlich von sonstigen Hinweisgebern abheben** müssten.<sup>38</sup>

## 2.6. Transparenzerfordernisse gemäß Art. 22 Abs. 3-5 DSA

Die Kommission veröffentlicht nach Art. 22 Abs. 5 DSA eine Datenbank mit den von den nationalen Koordinatoren als Trusted Flagger anerkannten Einrichtungen.<sup>39</sup> In der im Internet verfügbaren Liste sind überwiegend auch die ausgewiesenen Fachgebiete des jeweiligen Trusted Flaggers ersichtlich.<sup>40</sup>

Nach Art. 22 Abs. 3 DSA sind Trusted Flagger verpflichtet, mindestens einmal jährlich leicht verständliche und ausführliche Berichte über die gemäß Art. 16 DSA eingereichten Meldungen dem nationalen Koordinator für Digitale Dienste und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. In diesen Berichten ist mindestens die Anzahl der Meldungen nach den Kategorien „Identität des Hostingdiensteanbieters“, „Art der gemeldeten mutmaßlich rechtswidrigen Inhalte“ und „vom Anbieter ergriffene Maßnahmen“ aufzuführen.<sup>41</sup> Zudem müssen die Berichte die Verfahren erläutern, mit denen sichergestellt wird, dass der vertrauenswürdige Hinweisgeber seine Unabhängigkeit i. S. v. Art. 22 Abs. 2 Buchst. b DSA bewahrt.<sup>42</sup>

Im Schrifttum wird darauf verwiesen, dass die jährliche Berichtspflicht der **Transparenz der Prozesse** im Zusammenhang mit den Hinweisgeberregelungen diene. Sie gebe sowohl der Kommission als auch der Öffentlichkeit eine Kontrollmöglichkeit. Mit der Einfügung der Regelung in Art. 22 Abs. 3 DSA habe der EU-Gesetzgeber kritischen Stimmen entsprochen, die eine fehlende

---

36 Vgl. im Einzelnen zu den weiteren Bedingungen aus Art. 22 Abs. 2 Buchst. b, c DSA: *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 42 ff., 49.

37 *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 41.

38 *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 41.

39 Zu listen sind auch Einrichtungen, deren Eigenschaft als Trusted Flagger i. S. v. Art. 22 Abs. 6, 7 DSA aufgehoben bzw. widerrufen wurde.

40 Vgl. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa>.

41 Vgl. im Einzelnen: *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 79. Damit entsprach der EU-Gesetzgeber einer im Gesetzgebungsprozess von zivilgesellschaftlicher Seite erhobenen Forderung, vgl. *Zimmermann/Heinzel*, Hintergrundpapier – Der Digital Services Act, *Germanwatch*, vom Januar 2020, S. 24.3

42 Vgl. *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 80.

Klarheit im Umgang mit illegalen Inhalten bemängelt hätten und verfolge damit rechtsstaatliche Zielsetzungen.<sup>43</sup>

2.7. Konsequenzen bei häufig fehlerhaften Meldungen, Nichterfüllung der Zuerkennungsvoraussetzungen und missbräuchlicher Nutzung gemäß Art. 22 Abs. 6, 7 und Art. 23 DSA

#### 2.7.1. Behördliche Suspendierung und Widerruf des Status als Trusted Flagger

Nach Art. 22 Abs. 6 DSA muss<sup>44</sup> ein Anbieter von Online-Plattformen Informationen, aus denen hervorgeht, dass ein Trusted Flagger **eine erhebliche Anzahl nicht hinreichend präziser, ungenauer oder unzureichend begründeter Meldungen**<sup>45</sup> übermittelt hat, an den Koordinator für digitale Dienste übermitteln. Sofern der Koordinator für digitale Dienste davon ausgeht, dass es berechtigte Gründe für die Einleitung einer Untersuchung gibt, wird der Status des vertrauenswürdigen Hinweisgebers **für den Zeitraum der unverzüglich durchzuführenden Untersuchung vorübergehend aufgehoben**.<sup>46</sup> Dies soll eine missbräuchliche Verwendung des Status verhindern, vgl. ErwG 62 Abs. 2 Satz 2 DSA.<sup>47</sup>

Nach **Art. 22 Abs. 7 DSA widerrufen** die Koordinatoren für Digitale Dienste die Zuerkennung der Trusted-Flagger-Eigenschaft, wenn der jeweilige Trusted Flagger die Zuerkennungsvoraussetzungen aus Art. 22 Abs. 2 DSA (vgl. Ziff. 2.5.) nicht (mehr) erfüllt.<sup>48</sup> Die entsprechende Untersuchung kann auf eigene Initiative – etwa auf Basis der Berichte gemäß Art. 22 Abs. 3 DSA<sup>49</sup> – oder aufgrund von Informationen Dritter eingeleitet werden; insbesondere auch aufgrund von Informationen der Anbieter von Online-Plattformen i. S. v. Art. 22 Abs. 6 DSA.

Gemäß Art. 22 Abs. 4, 5 DSA macht die Kommission diejenigen vertrauenswürdigen Hinweisgeber, deren Status suspendiert oder widerrufen wurde, in der öffentlichen Datenbank (vgl. Ziff. 2.6.)

43 Vgl. *Nägele/Dilbaz*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 2. Zur geäußerten Kritik: *Zimmermann/Heinzel*, Hintergrundpapier – Der Digital Services Act, [Germanwatch](#), vom Januar 2020, S. 24.

44 Vgl. *Berberich*, in: Steinrötter, Europäische Plattformregulierung, 2023, § 5, Rn. 78 m. w. N.: „Informationspflicht“. Ebenso: *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 65.

45 Dazu gehören auch Beschwerden i. S. v. Art. 20 Abs. 4 DSA gegen die Entscheidung über eine Meldung des Trusted Flagger. Zur Auslegung der Begriffe im Einzelnen: *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 66 ff.

46 Befürwortend *Nägele/Dilbaz*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 3, da während der Untersuchung über die Eignung das öffentliche Interesse an der vorläufigen Aufhebung überwiege. Eine analoge Anwendung der zeitweisen Statusaufhebung auf andere Gründe, aus denen eine Untersuchung einzuleiten ist, dürfte angesichts des klaren Wortlauts auszuschließen sein, vgl. *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 72.

47 *Nägele/Dilbaz*, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 39.

48 Vgl. im Einzelnen: *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 75.

49 *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 64.

kenntlich. Die Möglichkeit, den Status wieder zu verlieren, ist als **Anreiz für genaue, vollständige und wahrheitsgemäße Meldungen** konzipiert.<sup>50</sup>

#### 2.7.2. Reaktionspflichten der Online-Plattform-Anbieter bei missbräuchlicher Verwendung gemäß Art. 23 DSA

Nach Art. 23 Abs. 2 DSA setzen Online-Plattform-Anbieter die Bearbeitung von Meldungen und Beschwerden, die über die Verfahren nach Art. 16 und Art. 20 DSA übermittelt werden, nach vorheriger Warnung für einen angemessenen Zeitraum aus, sofern von den jeweiligen Personen bzw. Stellen häufig offensichtlich unbegründete Mitteilungen kommen. Die Anbieter von Online-Plattformen haben ihre Entscheidung gemäß Art. 23 Abs. 3 DSA unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls zu treffen, wobei mindestens die absolute Zahl offensichtlich unbegründeter Mitteilungen, ihr Anteil an der Gesamtzahl der Mitteilungen, die Schwere der missbräuchlichen Verwendung und – sofern ermittelbar – die Absicht der jeweiligen Person zu berücksichtigen ist. Diese Missbrauchsschutzklausel **dient** nach ErwG 63 Satz 1, 2 DSA den berechtigten Interessen aller betroffenen Parteien und ihren aus der **EU-Grundrechtecharta** fließenden Rechten, insbesondere dem **Recht auf Meinungsäußerung**.

Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 DSA beziehen sich nicht ausdrücklich auf Meldungen von Trusted Flaggen und Beschwerden, die diese ggf. gegen Entscheidungen von Online-Plattform-Anbietern über den Umgang mit ihren Meldungen einreichen. Die Norm gilt vielmehr für alle Personen, die nach Art. 16 DSA Meldungen übermitteln können.

Im Schrifttum wird mit Blick auf Trusted Flagger das **Verhältnis von Art. 23 DSA zu Art. 22 Abs. 6 und Abs. 7 DSA** (behördliche Suspendierung und Statuswiderruf, vgl. Ziff. 2.7.1.) thematisiert. So gehen Teile in der Literatur angesichts der unterschiedlichen Anwendungsbereiche der Normen („häufig offensichtlich unbegründete Meldungen“ gemäß Art. 23 Abs. 2 DSA; „erhebliche Anzahl nicht hinreichend präziser, ungenauer oder unzureichend begründeter Meldungen“ gemäß Art. 22 Abs. 6 DSA) von einer parallelen Anwendung der Normen aus. Anbieter von Online-Plattformen hätten die Möglichkeit, selbstständig, ohne Dazwischenreten des Koordinators für digitale Dienste, die Bearbeitung von Meldungen zu stoppen. Der Status als Trusted Flagger gebiete zwar eine beschleunigte Bearbeitung der Meldungen, setze aber nicht die allgemeinen Mechanismen zum Schutz vor falschen Meldungen außer Kraft.<sup>51</sup> Demgegenüber gibt es Stimmen im Schrifttum, die von einer Sperrwirkung der Art. 22 Abs. 6, 7 DSA ausgehen: Art. 22 DSA gehe als lex specialis Art. 23 DSA vor. Bis der Koordinator für Digitale Dienste den Status des Trusted Flagger ausgesetzt bzw. widerrufen habe, dürfe der Online-Plattform-Anbieter die Bearbeitung von Mitteilungen nicht nach Art. 23 Abs. 2 DSA aussetzen.<sup>52</sup> Abschließend könnte über diese Frage nur der EuGH entscheiden.

50 Ruae, in: Hofmann/Ruae, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 3.

51 Für ein Nebeneinander: *Berberich*, in: Steinrötter, Europäische Plattformregulierung, 2023, § 5, Rn. 78; *Kaesling*, Evolution statt Revolution der Plattformregulierung, ZUM 2021, 177 (180); *Spindler*, Der Vorschlag für ein neues Haftungsregime für Internetprovider – der EU-Digital Services Act (Teil 2), GRUR 2021, 653 (655).

52 Ruae, in: Hofmann/Ruae, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 76, Art. 23 DSA, Rn. 34.

## 2.8. Konkretisierung durch Leitlinien

Nach Art. 22 Abs. 8 DSA gibt die Kommission, soweit erforderlich, Leitlinien heraus, um die Anbieter von Online-Plattformen und die Koordinatoren für digitale Dienste bei der Anwendung von Art. 22 Abs. 2, 6 und 7 DSA zu unterstützen.<sup>53</sup>

Im Schrifttum wird der Erlass solcher Leitlinien für sinnvoll erachtet, um bspw. die einheitliche Anwendung der Zuerkennungsvoraussetzungen aus Art. 22 Abs. 2 Buchst. a bis c DSA sicherzustellen.<sup>54</sup> Insofern vertreten Stimmen im Schrifttum, dass die Leitlinien einheitlich vorgeben sollten, dass die zuständigen nationalen Behörden das ausgewiesene Fachgebiet des Trusted Flagger ausdrücklich feststellen und der Kommission zur Veröffentlichung nach Art. 20 Abs. 5 DSA zu übermitteln haben (s. schon Ziff. 2.4. a.E.).<sup>55</sup> Soweit ersichtlich, hat die Kommission noch keine Leitlinien nach Art. 22 Abs. 8 DSA erarbeitet.

Hinsichtlich der von der Bundesnetzagentur herausgegebenen „Leitlinien zur Beantragung der Zuerkennung der Trusted-Flagger-Eigenschaft in Deutschland“ ist auf Folgendes hinzuweisen: Die dort gelisteten Bereiche – wie bspw. „Hassrede“ oder „negative Auswirkungen auf den zivilen Diskurs oder Wahlen“ sollen keine konkreten Inhalte bezeichnen, die von Trusted Flaggers zu melden und ggf. von Online-Plattformen zu sperren oder zu löschen wären. Wie eingangs in Anhang 1 der Leitlinien klargestellt wird, „spiegelt die Liste potenzielle Bereiche illegaler Inhalte in den Mitgliedstaaten wider, in denen die antragstellenden Stellen über Fachwissen verfügen könnten.“<sup>56</sup> Es kommt also auch nach den Leitlinien darauf an, dass der jeweilige Inhalt rechtswidrig ist, weil er i. S. v. Art. 3 Buchst. h DSA nicht im Einklang mit dem EU-Recht oder nationalen Recht steht (vgl. Ziff. 2.3.).

## 2.9. Zusammenfassung

Auf dieser Grundlage lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

Im Meldeverfahren nach Art. 22 Abs. 1 DSA dürfen **ausschließlich Inhalte** gemeldet werden, die als **rechtswidrig** i. S. v. Art. 3 Buchst. h DSA eingestuft werden. Die **Meldestellen** können auf der Grundlage von Art. 22 Abs. 1 DSA **keine Löschung**, sondern nur eine Überprüfung der Löschung oder Sperrung durch die jeweilige Online-Plattformen **veranlassen**. Es gibt „**keinen gesetzlichen**

---

53 Solche Leitlinien sind weder für die Behörden noch den EuGH verbindlich, vgl. Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 85.

54 Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 86.

55 Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 86.

56 Bundesnetzagentur, Leitfaden zur Zertifizierung als Trusted Flagger gemäß Artikel 22 Digital Services Act Hinweise zur Antragstellung uns zu notwendigen Dokumenten, [14. Mai 2024](#), S. 14. Dies wird auch durch den Hinweis auf Seite 6 deutlich: „Geben Sie bitte ein oder mehrere Fachgebiete an, in welchen Sie bei der Meldung rechtswidriger Inhalte tätig sein wollen. Beziehen Sie sich dabei bitte auf die Liste in Anhang 1.“ Dies übersieht offenbar Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

**Automatismus zwischen Meldung und Sperrung“.<sup>57</sup>** Die Entscheidung obliegt den Online-Plattformen.

Die Online-Plattformen müssen die Meldungen von Trusted Flaggern vorrangig, unverzüglich und im Einklang mit Art. 16 Abs. 6 DSA, also sorgfältig, frei von Willkür und objektiv prüfen.<sup>58</sup> Die in Art. 22 Abs. 1 DSA normierte zeitliche Hierarchisierung von Trusted-Flagger-Meldungen wird im DSA durch ihre – im Vergleich zu sonstigen Hinweisgebern – besondere Kenntnis und Kompetenz gerechtfertigt.<sup>59</sup> Eine Pflicht zur zeitlich vorrangigen Behandlung besteht gemäß Art. 22 Abs. 1 DSA nur, wenn die Meldung im ausgewiesenen Fachgebiet des Trusted Flaggers erfolgt.

Einer Benennung juristischer Laien als Trusted Flagger dürften die in Art. 22 Abs. 2 DSA normierten Zuerkennungsbedingungen, insbesondere die der Sachkompetenz entgegenstehen (vgl. Art. 22 Abs. 2 Buchst. a DSA).

Die Möglichkeit, den Status des Trusted Flaggers wieder zu verlieren (Art. 22 Abs. 6, 7 DSA) stellt einen Anreiz dar, nur Meldungen im Einklang mit dem DSA abzugeben.<sup>60</sup>

### **3. Zur Frage der Einrichtungspflicht vertrauenswürdiger Hinweisgeber nach Art. 22 DSA**

Der Auftraggeber möchte wissen, ob der DSA zwingend die Einrichtung von „Trusted-Flagger-Meldestellen“ vorsieht.

Wie unter Ziff. 2.3. dargestellt, erfolgt die Zuerkennung des Status als Trusted Flagger in einem **Antragsverfahren<sup>61</sup>**: (Bereits existente) öffentliche, private oder halböffentliche Stellen können beim Koordinator für digitale Dienste des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind,<sup>62</sup> die Zuerkennung beantragen. Sofern der jeweilige Antragsteller **nachweist**, dass er die **Bedingungen aus Art. 22 Abs. 2 DSA** erfüllt, hat er einen **Anspruch** auf Zuerkennung. Es „handelt sich demnach um eine gebundene Entscheidung ohne Ermessensspielraum“.<sup>63</sup>

Art. 22 DSA verpflichtet die Mitgliedstaaten folglich nicht, Trusted-Flagger-Meldestellen zu schaffen. Sofern aber Einrichtungen, die die Voraussetzungen aus Art. 22 Abs. 2 DSA erfüllen,

---

57 Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 4.

58 Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 4.

59 Nägele/Dilbaz, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 6; Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 1.

60 Vgl. Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 3.

61 Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 50.

62 Vgl. zum Begriff der Niederlassung: Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 52.

63 Rau, in: Hofmann/Rau, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 34, 48.

einen entsprechenden Antrag stellen, sind die zuständigen nationalen Behörden zur Zuerkennung des Status als Trusted Flagger verpflichtet.<sup>64</sup>

#### 4. Zur Frage von Betroffenenrechten bei fehlerhafter Löschung oder Sperrung von Inhalten

Der Auftraggeber möchte wissen, welchen Schutz es gegen fehlerhafte Meldungen und Löschungen bzw. Sperrungen gibt.

Wie unter Ziff. 2.4 dargestellt, ordnet Art. 22 Abs. 1 DSA **keinen Automatismus** zwischen der **Meldung** nach Art. 16 DSA durch einen Trusted Flagger und der **Sperrung** bzw. Löschung von Inhalten durch den jeweiligen Anbieter der Online-Plattform an. Die Sperrung oder Löschung von Inhalten liegt damit nach der Konzeption des Art. 22 Abs. 1 DSA in der Entscheidungsautonomie der Anbieter von Online-Plattformen.<sup>65</sup> Der DSA sieht Mechanismen vor, mit denen sich **betroffene Nutzer gegen solche Einschränkungen durch die Online-Plattformen** wehren können.

Sofern dem jeweiligen Anbieter die einschlägigen elektronischen Kontaktangaben des betroffenen Nutzers bekannt sind, muss er im Einklang mit den Vorgaben des Art. 17 DSA eine klare und spezifische **Begründung** für ergriffene Beschränkungen vorlegen (s. schon Ziff. 2.2.).

Nach Art. 20 DSA müssen die Anbieter von Online-Plattformen ein **internes Beschwerdemanagement** einrichten. In diesem Rahmen muss es betroffenen Nutzern ermöglicht werden, binnen sechs Monaten eine Beschwerde gegen die Einstufung eines Inhalts als rechtswidrig einzulegen, vgl. Art. 20 Abs. 1 DSA. Nach Art. 20 Abs. 4 DSA müssen die Beschwerden zeitnah, diskriminierungsfrei, sorgfältig und frei von Willkür bearbeitet werden. Sofern eine Beschwerde ausreichende Gründe für die Annahme enthält, dass die in Rede stehenden Informationen nicht rechtswidrig sind, macht der Anbieter der Online-Plattform seine Entscheidung unverzüglich rückgängig. Nach Art. 20 Abs. 5 DSA<sup>66</sup> ist den Beschwerdeführern unverzüglich die begründete Entscheidung mitzuteilen. Die Beschwerdeführer sind auf die **Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung** und auf andere verfügbare **Rechtsbehelfe** hinzuweisen. Regelungen zur außergerichtlichen Streitbeilegung finden sich in Art. 21 DSA. Nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 DSA haben Nutzer das Recht, zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit belastenden Entscheidungen von Online-Plattform-Anbietern und Beschwerden, denen nicht nach Art. 20 DSA abgeholfen wurde, eine nach Art. 21 Abs. 3 DSA zertifizierte außergerichtliche Streitbeilegungsstelle zu wählen. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 3 DSA stellt klar, dass es Nutzern freisteht, „im Einklang mit dem anwendbaren Recht zur Beanstandung von Entscheidungen von Anbietern von Online-Plattformen jederzeit vor Gericht zu ziehen.“<sup>67</sup>

---

64 Eine solche Zuerkennung ist unionsweit anzuerkennen, vgl. ErwG 61 Satz 4 DSA; Nägele/Dilbaz, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 36.

65 Raue, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 4.

66 Nach Art. 20 Abs. 6 DSA haben die Anbieter von Online-Plattformen sicherzustellen, dass die in Art. 20 Abs. 5 DSA genannten Entscheidungen unter der Aufsicht angemessen qualifizierten Personals und nicht allein mit automatisierten Mitteln getroffen werden.

67 Hervorhebungen hinzugefügt.

Was die Tätigkeit von **Trusted Flaggern** anbelangt, wurde unter Ziff. 2.7.1. dargestellt, dass die Stellen nach **Art. 20 Abs. 6, 7 DSA** ihren **Status** als Trusted Flagger einstweilen bzw. endgültig **verlieren**, wenn sie in erheblicher Anzahl nicht hinreichend präzise, ungenaue oder unzureichend begründete Meldungen übermitteln bzw. die Voraussetzungen für die Statuszuerkennung nicht (mehr) erfüllen. Der DSA normiert keine individualrechtlichen Beschwerdemöglichkeiten oder Rechtsbehelfe von Nutzern gegen Trusted Flagger.

Im Zusammenhang mit den in **Art. 23 DSA** normierten Reaktionspflichten der Online-Plattform-Anbieter bei missbräuchlicher Verwendung (s. Ziff. 2.7.2. zur Frage der Anwendbarkeit auf Trusted Flagger) wird im Schrifttum aber darauf hingewiesen, dass sich die Norm nur an Anbieter von Online-Plattformen richte, weshalb sie **Ansprüche betroffener** (bspw. unrechtmäßig gesperrter) **Nutzer gegen die Versender missbräuchlicher Meldungen unberührt** lasse.<sup>68</sup> Insofern könnten sich bspw. deliktische Ansprüche nach den Grundsätzen zur Abnehmerverwarnung ergeben.<sup>69</sup> Diese Interpretation dürfte durch ErwG 64 Satz 8 DSA gestützt werden, wonach die Vorschriften über den Missbrauch „jegliche im Unionsrecht oder im nationalen Recht vorgesehenen Möglichkeiten unberührt lassen, die am Missbrauch beteiligten **Personen haftbar zu machen**, einschließlich für **Schadensersatz**.“

Diese Argumentation könnte auf Art. 22 Abs. 6, 7 DSA übertragbar sein. Dafür ließe sich anführen, dass die Bestimmungen (nur) darauf zielen, systematisch bzw. gänzlich unter den Anforderungen des DSA bleibenden Trusted Fliggers ihren Status zu entziehen. Folglich muss aus diesen Bestimmungen nicht zwingend eine Sperrwirkung<sup>70</sup> für individuelle (nationale) Rechtsbehelfe gegen im Einzelfall falsche Meldungen resultieren. In diesem Sinne wird im Schrifttum teils die Ansicht vertreten, dass das EU-Recht nicht ausschließe, dass das mitgliedstaatliche Recht gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten der Meldung selbst und zudem eine entsprechende Unterrichtungspflicht der Nutzer über erfolgte bzw. beabsichtigte Meldungen vorsehe.<sup>71</sup>

Grundsätzlich dürfte gelten, dass die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich eines EU-Rechtsakts (nur) insoweit frei darin sind, nationale Rechtsbehelfe einzuführen oder beizubehalten, als

68 Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

69 Holznagel, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 23 DSA, Rn. 17. Vgl. auch: Cole/Ukrow, [Der EU Digital Services Act und verbleibende nationale \(Gesetzgebungs-\) Spielräume](#), März 2023, S. III, Ziff. 7: „Die dort vorgesehenen Sperren zielen jedoch auf die Moderation von Inhalten durch die Plattformen selbst ab und legen als Teil der zusätzlichen Anforderungen an solche Plattformen eine Pflicht fest. Sie konstituieren aber weder einen privatrechtlich durchsetzbaren Anspruch für von rechtswidrigen Inhalten betroffene Nutzer, der ergänzend zu der Regelung des Art. 23 DSA zivilrechtlich in der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats vorgesehen werden kann, noch stehen sie einer strafrechtlichen Regulierung von Account-Sperren als Maßnahmen der Ahndung von Rechtsverstößen oder einer verwaltungsrechtlichen Ausformung von Account-Sperren als Aufsichtsmaßnahme entgegen. Solche Maßnahmen ergänzen den Schutz vor rechtswidrigen Inhalten, der auch durch die Moderationsaktivitäten der Plattformen befördert werden kann.“.

70 Vgl. allgemein zur Sperrwirkung des DSA für nationale Regelungen über die Erbringung von Vermittlungsdiensten: ErwG 9 und 10, Art. 1 DSA.

71 Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

hierdurch nicht die effektive Anwendung bzw. Vollziehung des jeweiligen Unionsrechtsakts beeinträchtigt wird.<sup>72</sup> Dies wäre mit Blick auf Rechtsschutz gegen Trusted-Flagger-Meldungen durch Auslegung im Rahmen einer vertieften Prüfung zu analysieren.<sup>73</sup> Jedenfalls dürften sachliche Gründe dafür sprechen, dass bei Tätigkeiten von Trusted Flaggern, die nicht durch den DSA vorgegeben sind der DSA keine Sperrwirkung für die Nutzung bestehender bzw. die Einrichtung neuer nationaler Rechtsbehelfe entfaltet. Dies dürfte bei der vom Auftraggeber genannten strafrechtlichen Anzeige von Inhalten der Fall sein.<sup>74</sup>

**Abschließend** könnte über diese Fragen aber nur der EuGH entscheiden.

## 5. Zur Diskussion über Grundrechtsbelange

Der Auftraggeber möchte wissen, welche rechtlichen Abgrenzungsprobleme und grundrechtlichen Bedenken sich bezüglich der Einrichtung und Zertifizierung, des Betriebs und der Arbeitsweise von Trusted Flaggern gemäß Art. 22 DSA ergeben könnten, insbesondere im Hinblick auf die unbestimmten Rechtsbegriffe der „Hassrede“ und der „negativen Auswirkungen auf den zivilen Diskurs oder Wahlen“.

Auf diese Fragen wird nachfolgend ausschließlich durch eine Darstellung bzw. Erörterung des Gesetzgebungsprozesses und der Diskussion im Schrifttum eingegangen. Eine abschließende Bewertung dieser Fragen ist dem EuGH vorbehalten.

### 5.1. Beschränkung von Art. 22 DSA auf rechtswidrige Inhalte

Wie bereits unter Ziff. 2.3. dargestellt, beschränkt sich die durch Art. 22 Abs. 1 DSA vorgegebene zeitliche Priorisierung von Trusted-Flagger-Meldungen auf **rechtswidrige Inhalte** i. S. v. Art. 3 Buchst. h DSA. Dies sind Inhalte, die „als solche oder durch ihre Bezugnahme auf eine Tätigkeit [...] nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem Recht eines Mitgliedstaats stehen, ungeachtet des genauen Gegenstands oder der Art der betreffenden Rechtsvorschriften“.<sup>75</sup> In ErwG 12 heißt es dazu, dass die Definition des Begriffs „rechtswidrige Inhalte“ im Wesentlichen den **bestehenden Regeln in der Offline-Umgebung entsprechen** sollte. Es gehe um Inhalte, die entweder an sich rechtswidrig sind oder weil sie mit rechtswidrigen Handlungen zusammenhängen, bspw.

<sup>72</sup> Vgl. in diesem Sinne zur Auslegung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl: EuGH, Urteil vom 30. Mai 2013, Rs. C-168/13 PPU, Jeremy F. Vgl. zudem Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 7, dazu, dass der Anwendungsvorrang des EU-Rechts dazu führen kann, dass die nationalen Grundrechte – und mit ihnen die nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten – wegen der gebotenen einheitlichen Anwendung des Vorrang beanspruchenden Unionsrechts zurücktreten müssen.

<sup>73</sup> Ggf. könnte für die Frage der Zulässigkeit einer Informationspflicht über beabsichtigte oder erfolgte Meldungen relevant sein, dass nach ErwG 54 DSA der Anbieter die Identität der meldenden Einrichtung nur dann offenlegen sollte, wenn diese Information erforderlich ist, um die Rechtswidrigkeit des Inhalts festzustellen, etwa in Fällen von Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums.

<sup>74</sup> Vgl. demgegenüber Art. 18 DSA, der Hostingdiensteanbieter – und damit auch Anbieter von Online-Plattformen – verpflichtet, den Verdacht, dass eine Straftat, die eine Gefahr für Leben oder die Sicherheit einer Person darstellt, den Strafverfolgungs- oder Justizbehörden mitzuteilen.

<sup>75</sup> Vgl. dazu im Einzelnen: Köhler, in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, 1. Aufl. 2024, Art. 22 DSA, Rn. 74 ff., auch zu der Frage, welches nationale Recht jeweils zur Anwendung gelangt.

die Weitergabe von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern. Was im Einzelnen ein rechtswidriger Inhalt ist, wird nicht durch den DSA bestimmt. Dies richtet sich vielmehr nach anderen Bestimmungen des EU-Rechts oder des nationalen Rechts. Vor diesem Hintergrund wird im Schrifttum darauf hingewiesen, dass der Unions- oder nationale Gesetzgeber bereits beim Erlass eines anderen Rechtsakts entschieden habe, welche Inhalte bzw. Handlungen – unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte – als rechtswidrig anzusehen seien.<sup>76</sup>

Wie auch unter Ziff. 2.8. dargestellt, dürfen sich folglich nach Art. 22, 16 DSA **weder Trusted-Flagger-Meldungen noch Lösch- oder Sperrentscheidung** der Online-Plattform-Anbieter **allgemein** darauf beziehen, dass es sich um Desinformation, „**Hassrede**“ oder „**negative Auswirkungen auf den zivilen Diskurs oder Wahlen**“ **handele**. Entscheidend ist, ob der jeweilige Inhalt i. S. v. Art. 3 Buchst. h DSA rechtswidrig ist. Wie dargestellt, dienen die im **Leitfaden der Bundesnetzagentur** genannten Bereiche dazu, das ausgewiesene Fachgebiet des Trusted Flaggers i. S. v. Art. 22 Abs. 1 DSA zu bestimmen (vgl. Ziff. 2.8.).

Die **ursprüngliche Pressemitteilung** der **Bundesnetzagentur** zur erstmaligen Zulassung von Trusted Flaggern in Deutschland bezog sich auf „Illegalle Inhalte, Hass und Fake News“. Sie ging über den Wortlaut von Art. 22 Abs.1, Art. 16 DSA hinaus, weil Hass und die Verbreitung von Fake News nicht automatisch rechtswidrig sind.<sup>77</sup> Diese missverständliche Pressemitteilung löste Kritik aus.<sup>78</sup> Inzwischen wurde die Pressemitteilung richtiggestellt. Es ist nun – im Einklang mit Art. 22 Abs.1, Art. 16 DSA – von illegalen Inhalten, illegalem Hass und illegalen Fake News die Rede.<sup>79</sup>

## 5.2. Grundrechtliche Maßstäbe im Zusammenhang mit der Abhilfe bei rechtswidrigen Inhalten

### 5.2.1. Grundrechtsinstrumente

Der Auftraggeber möchte wissen, welche Grundrechte des nationalen Rechts, der Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) und der EU-Grundrechtecharta im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Trusted Flaggern betroffen sein können.

<sup>76</sup> Vgl. auch Ruschemeier, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024: „[...] die Entscheidung darüber, was rechtswidrig ist, wird durch den Gesetzgeber getroffen“.

<sup>77</sup> Vgl. [ZDF-Beitrag vom 16.10.2024](#), Woher kommt der Wirbel um „Trusted Flagger“?; Ruschemeier, Flagging Trusted Flaggern, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024: „[...] die Entscheidung darüber, was rechtswidrig ist, wird durch den Gesetzgeber getroffen“.

<sup>78</sup> Keilani, «Trusted Flagger» durchsuchen das Internet im Auftrag der Bundesregierung nach unliebsamen Meinungen, NZZ, 8. Oktober 2024, unter Bezugnahme u. a. auf die Kritik von Prof. Boehme-Neßler; MDR AKTUELL, Diringer: „Trusted Flagger“ durchsuchen Netz nach Hass und Fake News, [8. Oktober 2024](#). Dazu Hahn, Trusted Flagger und die Meinungsfreiheit in der EU, [FAZ](#), 16. Oktober 2024: „[Art. 22 DSA] regelt ausschließlich den Umgang mit beziehungsweise die Entfernung von illegalen Produkten und Inhalten, aber eben nicht Aussagen, die zwar problematisch sein mögen, aber nicht rechtswidrig sind. [...] Insofern ist der Aufschrei gegenüber der Aussage verständlich und berechtigt, erübrigts sich aber, wenn man in das eigentliche Gesetz blickt“.

<sup>79</sup> Bundesnetzagentur, Pressemitteilung, [Bundesnetzagentur lässt erstmalig Trusted Flagger für Online-Plattformen in Deutschland zu](#), 1. Oktober 2024.

Beim DSA handelt es sich um Sekundärrecht der EU. Dieses muss im Einklang mit dem Primärrecht der EU stehen bzw. primärrechtskonform ausgelegt werden. Die **EU-Grundrechtecharta** steht gemäß Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) im Rang des Primärrechts der EU, sodass Art. 22 DSA<sup>80</sup> und die hierauf basierende Zertifizierung von Trusted Flaggers in erster Linie an der EU-Grundrechtecharta zu messen bzw. im Einklang mit ihr auszulegen ist.<sup>81</sup> Die EU ist zwar nicht Partei der EMRK. Allerdings sind die Rechte der **EMRK** gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV allgemeine Grundsätze des EU-Rechts. Außerdem haben nach Art. 52 Abs. 3 GRCh Rechte der GRCh, soweit sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie die EMRK-Rechte. Der EuGH greift daher bei der Auslegung der EU-Grundrechtecharta auf die EMRK in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zurück. So hat er etwa hinsichtlich des nach Art. 11 GRCh geschützten Rechts auf Meinungsäußerung entschieden, dass diesem die gleiche Bedeutung und Tragweite zuzumessen sei wie dem in Art. 10 EMRK geschützten Recht auf freie Meinungsäußerung in der Auslegung durch den EGMR.<sup>82</sup>

Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh und der **Rechtsprechung des EuGH** sind die **Mitgliedstaaten** an die **Unionsgrundrechte** gebunden, wenn sie **EU-Recht durchführen** – also Rechtsakte der EU umsetzen oder vollziehen.<sup>83</sup> Der EuGH geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten daneben grundsätzlich auch die **nationalen Grundrechte** anwenden können, soweit dadurch weder das Schutzniveau der EU-Grundrechtecharta noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.<sup>84</sup>

Nach der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** (BVerfG) sind die Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte gebunden, wenn sie zwingendes primäres oder sekundäres EU-Recht umsetzen und anwenden (unionsrechtlich vollständig determiniertes Recht). Die Grundrechte des Grundgesetzes sind bei einer solchen unionsrechtlichen Determinierung wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht anwendbar. Das BVerfG prüft daher die Durchführung des Unionsrechts durch deutsche Stellen am Maßstab der Unionsgrundrechte.<sup>85</sup> Soweit das EU-Recht den Mitgliedstaaten keine zwingenden Vorgaben macht, sodass ihnen eigene Gestaltungsspielräume verbleiben (unionsrechtlich nicht vollständig determiniertes Recht), legt das BVerfG seiner Prüfung in erster Linie die Grundrechte des Grundgesetzes zugrunde. Die Unionsgrundrechte

80 Insofern gilt, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass von Art. 22 und Art. 16 DSA selbst an die GRCh gebunden ist. Aus Art. 11 GRCh dürfte insofern die positive Verpflichtung folgen, die Meinungsfreiheit auch im Verhältnis zwischen Privaten zu schützen, vgl. hierzu die Übersicht zur Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK: *Quintais/Appelman/Fathaigh, Using Terms and Conditions to apply Fundamental Rights to Content Moderation*, German Law Journal 2023, S. 881 (902).

81 Vgl. zur GRCh-konformen Auslegung: EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 70.

82 EuGH, Urteil vom 14. Februar 2019, Rs. C-345/17, Sergejs Buivids, Rn. 65.

83 Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 7 ff.

84 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-617/10, Åkerberg Fransson, Rn. 29; Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-399/11, Melloni, Rn. 60.

85 BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019, 1 BvR 276/17, Recht auf Vergessen II, Ls. 1; Beschl. vom 1. Dezember 2020, 2 BvR 1845/18 und 2100/18, Rn. 37 ff.

können aber daneben Anwendung finden, wenn der den Mitgliedstaaten eingeräumte Spielraum „erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden soll.“ Die Grundrechte des Grundgesetzes können dann im Lichte der GRCh ausgelegt werden, um sicherzustellen, dass auch im nichtdeterminierten Bereich das Schutzniveau der Unionsgrundrechte gewahrt bleibt.<sup>86</sup>

Sowohl die Konkretisierung des DSA durch nationale Gesetze als auch die Anwendung des DSA dürften als Durchführung von EU-Recht einzustufen sein, sodass nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich eine Bindung an die EU-Grundrechte besteht. Wann im Einzelnen das EU-Recht zwingende Vorgaben macht und inwieweit Spielraum für die Anwendung der nationalen Grundrechte besteht, ist durch Auslegung zu ermitteln. Jedenfalls<sup>87</sup> soweit Art. 3 Buchst. h DSA zur Bestimmung rechtswidriger Inhalte auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten verweist, dürfte Raum für die Anwendung nationaler Grundrechte sein: Soweit Anbieter von Online-Plattformen oder Trusted Flagger bestimmen, ob nach deutschem Recht ein rechtswidriger Inhalt vorliegt, kann eine Auslegung im Einklang mit den Grundrechten des Grundgesetzes, etwa mit Art. 5 GG, geboten sein.<sup>88</sup> Dabei können auch die Gewährleistungen der EMRK zu berücksichtigen sein.<sup>89</sup>

### 5.2.2. Grundrechtsverpflichtete

Zur Beachtung der Grundrechte sind grundsätzlich **staatliche Stellen** verpflichtet. Dies gilt sowohl für das deutsche Grundgesetz, die EMRK als auch die EU-Grundrechtecharta.<sup>90</sup> Aus dem DSA dürfte sich darüber hinaus ergeben, dass die (privaten) **Anbieter von Online-Plattformen** bei der Entscheidung über die Löschung bzw. Sperrung rechtswidriger Inhalte die insoweit tangierten Grundrechte in Abwägung zu bringen zu haben, vgl. ErwG 51 f. DSA.<sup>91</sup> In ErwG 52 heißt es dazu:

---

86 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019, 1 BvR 16/13, Recht auf Vergessen I, Rn. 42 ff. und den Überblick bei *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 11 f.

87 Vgl. Ziff. 4. zu der Frage, ob der DSA Raum für die Einrichtung nationaler Rechtsbehelfe gegen die Meldungen von Trusted Flaggern eröffnet.

88 Vgl. bspw. zur Beleidung gem. § 185 StGB: *Valerius*, in: BeckOK StGB, v. Heintschel-Heinegg/Kudlich, 63. Edition, Stand November 2024, Rn. 31 f. Vgl. etwa OLG Oldenburg, Urteil vom 1. Juli 2019, 13 W 16/19, Rn. 9, zur Pflicht des Betreibers eines sozialen Netzwerks zur grundrechtskonformen Auslegung vertraglicher Nutzungs-vorgaben; vgl. auch: Bundesgerichtshof zu Ansprüchen gegen die Anbieterin eines sozialen Netzwerks, die unter dem Vorwurf der „Hassrede“ Beiträge gelöscht und Konten gesperrt hat, [Pressemitteilung 149/2021](#), 29. Juli 2021, BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2019, 1 BvQ 42/19, Rn. 14 f.

89 Vgl. zur Rolle der EMRK bei der Auslegung der Grundrechte: BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004, 2 BvR 1481/04, Rn. 30 ff.

90 Vgl. den Überblick bei *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 24 ff., auch mit Nachweisen zur Geltung der Unionsgrundrechte zwischen Privaten.

91 Vgl. in diesem Sinne zu Art. 14 Abs. 4 DSA: *Quintais/Appelman/Fathaigh*, Using Terms and Conditions to apply Fundamental Rights to Content Moderation, German Law Journal 2023, S. 881 (895 ff.).

„Zu diesen Grundrechten gehören unter anderem: für **Nutzer** das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Nichtdiskriminierung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf; für **Diensteanbieter** das Recht auf unternehmerische Freiheit, einschließlich der Vertragsfreiheit; und für **von rechtswidrigen Inhalten betroffene Parteien** die Menschenwürde, die Rechte des Kindes, das Recht auf Schutz des Eigentums, einschließlich des geistigen Eigentums, und das Recht auf Nichtdiskriminierung.“<sup>92</sup>

Es ist davon auszugehen, dass im Einzelfall auch noch weitere Grundrechte tangiert sein können, bspw. die in Art. 13 GRCh und Art. 10 EMRK geschützte Kunstfreiheit (siehe auch noch Ziff. 5.3.1.).<sup>93</sup>

Mit Blick auf Trusted Flagger gilt, dass sie – wie vorstehend dargestellt – etwa bei der Prüfung, ob nach deutschem Recht ein rechtswidriger Inhalt vorliegt, ggf. den jeweiligen Tatbestand des nationalen Rechts im Einklang mit den Grundrechten des Grundgesetzes auslegen müssen (im Sinne einer mittelbaren Drittewirkung von Grundrechten). Darüber hinaus wird diskutiert, inwieweit die **Trusted Flagger** als öffentliche Stellen<sup>94</sup> bzw. als Beliehene<sup>95</sup> private Stellen unmittelbar Grundrechtsverpflichtete sein können.<sup>96</sup> Im Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Vertrauenswürdige Hinweisgeber (Trusted Flagger) im Digital Services Act“ wird ausgeführt, dass Trusted Flagger keine Beliehenen seien. Voraussetzung wäre, dass ihnen durch oder aufgrund eines Gesetzes hoheitliche oder schlicht-hoheitliche Aufgaben übertragen würden. Der DSA ziele auf eine beschleunigte Bearbeitung von Trusted-Flagger-Meldungen. Hierin läge keine Übertragung hoheitlicher oder schlicht-hoheitlicher Aufgaben.<sup>97</sup>

92 Vgl. dazu auch: *Quintais/Appelman/Fathaigh*, Using Terms and Conditions to apply Fundamental Rights to Content Moderation, German Law Journal 2023, S. 881 (897).

93 Vgl. Generalanwalt Saugmandsgaard, Schlussanträge vom 15. Juli 2021, zu EuGH, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 73.

94 Vgl. die Aufzählung möglicher Trusted Flagger in ErwG 61 DSA.

95 Dafür: *Lindner*, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

96 Zur Frage der Beleihung etwa: *Jungholt*, Empörung über „vertrauenswürdige Hinweisgeber“ bei Bundesnetzagentur, Die Welt, 5. Dezember 2024, S. 4; zu öffentlichen Stellen, die als Trusted Flagger tätig werden: *Van de Kerkhof*, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: *van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F.*, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Er scheinen, [abrufbar hier](#).

97 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Vertrauenswürdige Hinweisgeber (Trusted Flagger) im Digital Services Act, WD 7-3000-074/24, 8. November 2024, S. 7.

### 5.3. Allgemein zu grundrechtlichen Implikationen im Zusammenhang mit der Abhilfe bei rechtswidrigen Inhalten unter Berücksichtigung des Gesetzgebungsprozesses

Soweit ersichtlich, wurden und werden die Auswirkungen des DSA auf die Grundrechte insbesondere mit Blick auf die Sperrung oder Löschung rechtswidriger Inhalte durch die Anbieter von Online-Plattformen thematisiert.<sup>98</sup>

Nachfolgend wird auf verschiedene Positionen im Gesetzgebungsprozess eingegangen.

#### 5.3.1. Folgenabschätzung und öffentliche Konsultation

Die mit dem Verordnungsvorschlag zum DSA<sup>99</sup> vorgelegte Folgenabschätzung wies auf Problemfelder im vor dem DSA bestehenden Online-Umfeld hin. Dazu zählten soziale und ökonomische Folgen, insbesondere wegen des **unzureichenden Schutzes der Grundrechte der GRCh vor illegalen Online-Inhalten**.<sup>100</sup> Hauptziel des DSA müsse es sein, ein sicheres Online-Umfeld für alle Bürger, für legitime Meinungsäußerungen und für Unternehmen unter Beachtung der Rechte und Werte einer demokratischen Gesellschaft zu schaffen<sup>101</sup>, vgl. nunmehr Art. 1 Abs. 1 DSA. Dafür sei es erforderlich, die Grundrechte der GRCh, insbesondere die Meinungsfreiheit, im digitalen Umfeld zu schützen. Es gehe darum, klare und verhältnismäßige Verantwortlichkeiten für Behörden und private Unternehmen vorzusehen, um die Meinungsfreiheit im Internet zu schützen, indem Regeln aufgestellt würden, die nicht unbeabsichtigt zur Entfernung von durch die Meinungsfreiheit geschützten Informationen führen bzw. die Ausübung dieses Grundrechts hinderen.<sup>102</sup> Gesetzgeberische Handlungsoptionen seien, mit teilharmonisierenden Maßnahmen allein gegen illegale Inhalte, mittels eines vollharmonisierenden Ansatzes, der Sorgfaltspflichten für Akteure im Online-Umfeld aufstellt, oder mittels eines asymmetrischen Ansatzes und EU Governance vorzugehen.<sup>103</sup>

98 Vgl. *Berberich*, in: Steinrötter, Europäische Plattformregulierung, 2023, § 5, Rn. 86; *Weiden*, Mehr Freiheit und Sicherheit im Netz, Gutachten zum Entwurf des Digital Services Act, Januar 2021, Januar 2022, S. 18 ff.; *Peukert*, Zu Risiken und Nebenwirkungen des Gesetzes über digitale Dienste (Digital Services Act), KritV 2022, 57 (63 ff.).

99 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, [KOM\(2020\) 825 endg.](#), 15. Dezember 2021. Politischen Anstoß des DSA bilden die politischen Leitlinien der Kommission 2019 - 2024: Von der Leyen, [Politische Leitlinien](#) für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, 16. Juli 2019, S. 16.

100 Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, [ST 14124 2020 ADD 1](#), 21. Dezember 2020, Rn. 31, 33 ff.

101 Ebenda, Rn. 138.

102 Ebenda, Rn. 139.

103 Dazu im Detail ebenda, Rn. 150.

Im Rahmen der Darstellung der Risiken durch illegale Inhalte weist die Folgenabschätzung ausdrücklich darauf hin, dass der DSA ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Maßnahmen zur Be seitigung derartiger illegaler Inhalte und der Meinungsfreiheit nach Art. 11 GRCh sowie der unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 GRCh schaffen müsse.<sup>104</sup> **Fehlerhafte Lös chungen** von Inhalten würden einen **gewichtigen Eingriff in die Meinungsfreiheit** von Nutzern darstellen.<sup>105</sup> Alle Optionen enthielten daher Mechanismen zum Schutze bei fehlerhafter Entfernung von Inhalten.<sup>106</sup> Gleichzeitig würden die **Grundrechte der GRCh ebenfalls** tangiert, wenn **illegalen Inhalten nicht ausreichend wirkungsvoll begegnet** würde.<sup>107</sup> Es gebe Hinweise, dass ein Online-Umfeld, in dem illegale Inhalte – wie illegale Hassrede – nicht gelöscht werde, „Chilling-Effekte“ auf die Teilhabe Einzelner am politischen Diskurs habe.<sup>108</sup>

Die Inhaltemoderation durch private Online-Plattform-Anbieter könne grundsätzlich die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 11 GRCh) beeinträchtigen. Es werde aber sichergestellt, dass legale Inhalte nicht versehentlich entfernt würden, wodurch die Informationsfreiheit gestärkt werde. Darüber hinaus könnten die vorgeschlagenen Optionen die Achtung der Nichtdiskriminierung (Art. 21 GRCh), die Gleichheit von Männern und Frauen (Art. 23 GRCh), Menschenwürde (Art. 1 GRCh) und die Rechte des Kindes (Art. 24 GRCh) sowie die unternehmerische Freiheit und Eigentumsrechte (Art. 16 f. GRCh) stärken. Die Anforderungen des Rechts auf Achtung des Privatlebens (Art. 7 GRCh) und der Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GRCh) würden gewahrt.<sup>109</sup>

Die Folgenbewertung kommt zu der Einschätzung, dass sämtliche vorgeschlagene Maßnahmen negative Auswirkungen auf die Grundrechte vermieden.<sup>110</sup> Zu den vorgeschlagenen Handlungsoptionen zählte insbesondere auch die Pflicht für Online-Plattform-Anbieter, mit **Trusted Flaggers** zu kooperieren.<sup>111</sup>

Aus den Konsultationen ergab sich, dass eine **Kooperation mit vertrauenswürdigen Hinweisgebern** von den beteiligten Personen grundsätzlich als **wichtiges Mittel** für die Moderierung von Plattform-Inhalten angesehen wurde.<sup>112</sup> Die Hälfte der befragten Personen sprach sich gegen eine

---

104 Vgl. ebenda, Rn. 51

105 Ebenda, Rn. 57.

106 Ebenda, Rn. 229.

107 Ebenda, Rn. 59.

108 Ebenda, Rn. 231.

109 Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, [ST 14124 2020 ADD 1](#), 21. Dezember 2020, Rn. 229 ff.

110 Ebenda, Rn. 225.

111 Ebenda, Rn. 151, 215, 298.

112 Ebenda, S. 24, 26, 31.

---

beschleunigte Verfahren bezüglich Trusted-Flagger-Meldungen aus; 25 % befürworteten solche Verfahren.<sup>113</sup>

### 5.3.2. Positionen im Gesetzgebungsprozess

Auch im Gesetzgebungsprozess ging es – soweit ersichtlich – in erster Linie um etwaige Grundrechtsbeeinträchtigungen, insbesondere von Art. 11 GRCh, durch die Löschung von als illegal angesehenen Inhalten durch Online-Plattform-Anbieter.

In mitgliedstaatlichen Erklärungen äußerte sich Polen zur Notwendigkeit, eine Balance zwischen dem Erfordernis eines raschen Entfernen illegaler Inhalte aus dem Internet und dem Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit herzustellen.<sup>114</sup> Die Mitgliedstaaten Schweden, Irland und Finnland erklärten in einem gemeinsamen Papier, dass zum Schutz der Meinungsfreiheit dem Risiko des Overblocking dadurch begegnet werden müsse, dass nur solche Inhalte entfernt werden dürften, die klar illegal seien; Plattformen dürften nicht verpflichtet werden, im Zweifelsfall Inhalte zu entfernen.<sup>115</sup>

Die im Europäischen Parlament erarbeiteten Änderungsanträge<sup>116</sup>, die vom Europäischen Parlament angenommen wurden<sup>117</sup> wiesen in ihrer Begründung ebenfalls darauf hin, dass bei der Entfernung von illegalen Inhalten Grundrechte zu berücksichtigen seien. Während digitalen Plattformen Zeit zu gewähren sei, um die Rechtmäßigkeit von Inhalten zu beurteilen, hätten einige In-

---

113 Ebenda, S. 34.

114 Rat, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, [ST 13203 2021 ADD 1 REV 3](#), 26. November 2021, S. 6.

115 Delegationen Schweden/Irland/Finnland, Safeguarding freedom of speech online – a joint non-paper on the DSA by Sweden, Ireland and Finland, WK 8158/2021 INIT, 18. Juni 2021, abrufbar unter: <https://councildsa.set.tech/pdf/wk08158.en21.pdf>.

116 Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments, [A9-0356/ 001-457](#), 18. Januar 2022.

117 Parlament, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (COM(2020)0825 – C9-0418/2020 – 2020/0361(COD)), [P9\\_TA\(2022\)0014](#), 20. Januar 2022. Vgl. zudem den Standpunkt in erster Lesung: Parlament, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 5. Juli 2022 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) 2022/... des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), [P9\\_TC1-COD\(2020\)0361](#), 5. Juli 2022.

halte eine sehr große Wirkung und könnten eine größere Bedrohung für die Gesellschaft oder einen erheblichen Schaden für den Einzelnen darstellen.<sup>118</sup> Die Begründung begrüßt ferner ausdrücklich die Missbrauchsklausel (nunmehr Art. 23 Abs. 1 DSA) zum Schutze von Grundrechten.<sup>119</sup>

In Aussprachen im Europäischen Parlament thematisierten Abgeordnete sowohl den Schutz der Meinungsfreiheit bei Entfernung illegaler bzw. rechtswidriger Inhalte als auch die Rolle von vertrauenswürdigen Hinweisgebern. Dabei wiesen einige Abgeordnete kritisch auf etwa negative Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit durch den DSA wegen Entfernung illegaler Inhalte<sup>120</sup> und auch speziell auf **Auswirkungen im Zusammenhang mit der Rolle der vertrauenswürdigen Hinweisgeber hin**<sup>121</sup>. Andere Abgeordnete argumentierten hingegen, der DSA **stärke die Meinungsfreiheit**.<sup>122</sup>

#### 5.4. Zur Diskussion über die Rolle von Trusted Flaggers

Neben der Grundrechtsrelevanz der Löschung oder Sperrung von Inhalten wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum in jüngerer Zeit die Rolle der Trusted Flagger und die Grundrechtsrelevanz ihrer Einrichtung und Tätigkeit diskutiert.<sup>123</sup>

Nachfolgend werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – kritische sowie die Verrechtlichung des Trusted-Flagger-Konzepts befürwortende Stimmen dargestellt (Ziff. 5.4.1., Ziff. 5.4.2.). Die Positionen werden unter Ziff. 5.4.3. eingeordnet. Eine **abschließende Bewertung** kann aufgrund

118 Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments, Begründung, [A9-0356/ 001-457](#), 18. Januar 2022.

119 Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments, [A9-0356/ 001-457](#), 18. Januar 2022.

120 Roman Haider: „Der Digital Services Act ist ein sehr gutes Beispiel für die zunehmende Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit in der EU. Kritische Meinungen werden als Hassrede oder als Falschinformation gebrandmarkt, und unter diesem Vorwand wird jetzt ein Relikt aus vergangenen Zeiten wiederbelebt – die Zensur,“ Europäisches Parlament, Ausführliche Sitzungsberichte, [CRE 14/12/2021 - 3](#), 4. Juli 2022.

121 Alessandra Basso: „Rilevo con dispiacere due aspetti: uno, la presenza dei trusted flagger, i segnalatori di professione, le cui segnalazioni avranno la priorità sulle segnalazioni di un cittadino qualunque; [...] La Commissione avrebbe voluto un potere quasi illimitato nel dichiarare lo stato di emergenza e nel richiedere alle piattaforme di adottare misure di mitigazione per controllare la libertà di espressione“, Europäisches Parlament, Ausführliche Sitzungsberichte, [CRE 19/01/2022 - 16](#), 19 Januar 2022 und Markus Buchheit „Uns mag die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht gelungen sein. Die Digitalisierung des Blockwartwesens in Form des ‚trusted Flaggers‘ allerdings, die scheint uns vorliegend zu gelingen,“ Europäisches Parlament, Ausführliche Sitzungsberichte, [CRE 14/12/2021 - 3](#), 4. Juli 2022.

122 So etwa Alexandra Geese: „[the act] makes the Internet a better place without interfering with freedom of expression. The DSA holds platforms accountable for what they do and not for what their users think or write in their posts.“ und Adam Bielan: „I believe all of these achievements not only defend fundamental rights online for Europeans, but also put us on the right track to set the global benchmark for regulating online platforms in the future, including cloud services and search engines, so that freedom of expression is always guaranteed.“ Europäisches Parlament, Ausführliche Sitzungsberichte, [CRE 14/12/2021 - 3](#), 4. Juli 2022.

123 Vgl. den Überblick zu den verschiedenen Einschätzung zu Trusted Flaggers: Bundeszentrale für politische Bildung, Trusted Flagger: Was steckt dahinter?, [23. Oktober 2024](#).

der sich stellenden komplexen Rechtsfragen nicht vorgenommen werden. Diese ist dem **EuGH vorbehalten**.

#### 5.4.1. Kritik

Es finden sich Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Diskussion, die grundrechtliche Bedenken mit Blick auf die Tätigkeit von Trusted Flaggers äußern. Es wird vereinzelt argumentiert, dass Trusted Flagger, die „regelmäßig“ keine „juristische Expertise“ aufwiesen, in komplexen Fällen der Äußerungsdelikte gehäuft rechtmäßige Inhalte melden könnten.<sup>124</sup>

Es bestehe die Gefahr, dass die Anbieter von Online-Plattformen angesichts der „Autorität“ der Trusted Flagger eher geneigt sein könnten, eine Löschung vorzunehmen.<sup>125</sup> Dies könnte auch angesichts des „dahinterstehenden“ Koordinators für digitale Dienste der Fall sein.<sup>126</sup> Jedenfalls dann, wenn es sich bei Trusted Flaggen um staatliche Stellen handele, könnte eine Meldung einen starken Anreiz darstellen, den jeweiligen Inhalt (ohne Prüfung) zu entfernen.<sup>127</sup> Es könnte **grundrechtlich problematisch** sein, sofern die Meldung einer (staatlichen) Stelle Druck auf den Anbieter der Online-Plattform ausübe, den jeweiligen Inhalt zu sperren oder zu löschen.<sup>128</sup> Vermutet werden zudem „Chilling-Effekte“: die Nutzer könnten im Zweifel zur „Selbstzensur“ neigen.<sup>129</sup> Vor diesem Hintergrund findet sich teils die Ansicht, dass Meldungen von Trusted Flaggers faktische Eingriffe in das Recht auf Meinungsäußerung darstellten<sup>130</sup> (Anm: sofern es sich bei den jeweiligen Inhalt des Nutzers um eine grundrechtlich geschützte Meinung handeln und der Trusted Flagger grundrechtsverpflichtet sein sollte, vgl. Ziff. 5.2.2.).

Diejenigen, die grundrechtliche Bedenken äußern, gehen indes nicht automatisch von Grundrechtsverletzungen durch die Regelungen des Art. 22 DSA aus. Zum einen wird darauf hingewiesen, dass Erhebungen aus den Niederlanden zu Meldungen staatlicher Stellen gezeigt hätten, dass diese von den Anbietern von Online-Plattformen abgelehnt worden seien. Dies stehe der

124 Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

125 Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

126 Jahangir, Building Trust in the Digital Service Act's Trusted Flaggers, [TechPolicy Press](#), 23. Februar 2023.

127 Van de Kerkhof, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 2.

128 Van de Kerkhof, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 2 f., 8 f. Vgl. auch EDRI, How to protect fundamental rights when appointing trusted flaggers, [2023/12](#), S. 7.

129 Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024. Vgl. dazu auch: Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, [ST 14124 2020 ADD 1](#), 21. Dezember 2020, Rn. 57.

130 Lindner, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

Annahme entgegen, dass Meldungen staatlicher Stellen die Anbieter von Online-Plattformen einem Löschungs- oder Sperrungsdruck aussetzten.<sup>131</sup> Zum anderen sei zu bedenken, dass Eingriffe in die Grundrechte – wie die Meinungsfreiheit – **gerechtfertigt werden können**. Dafür sei erforderlich, dass sie gesetzlich vorgesehen seien – was durch Art. 22 DSA erfüllt werde. Erforderlich sei weiter, dass sie einem anerkannten Gemeinwohlziel dienten. Sofern Trusted Flagger Grundrechtsverpflichtete sein sollten (Ziff. 5.2.2.), wird vertreten, dass sie in ihrer Meldung das verfolgte Gemeinwohlziel und die von ihnen als verhältnismäßig erachtete Maßnahme des Anbieters der Online-Plattform darlegen sollten.<sup>132</sup>

Teils wird kritisiert, dass die Nutzer nicht schon über die Meldungen von Trusted Flaggern, sondern gemäß Art. 17 DSA erst über die Entscheidung des Anbieters der Online-Plattform informiert würden. Zugrunde legend, dass Trusted Flagger Grundrechtsverpflichtete (Ziff. 5.2.2.) seien, wird vertreten, dass der deutsche Gesetzgeber gemäß Art. 19 Abs. 4 GG **Rechtsschutz eröffnen** müsse. Der DSA verbiete ein solches Vorgehen nicht (vgl. zu dieser Frage Ziff. 4).<sup>133</sup>

#### 5.4.2. Positive Einschätzungen

Andere Stimmen im Schrifttum stellen heraus, dass die **Wirkung der Trusted Flagger „maßlos überschätzt“** werde.<sup>134</sup> Denn bei Art. 22 DSA handele es sich lediglich um eine Verfahrensvorschrift zur zeitlichen Priorisierung; die **inhaltliche Entscheidung verbleibe bei den Plattformen**.<sup>135</sup> Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, dass im Vergleich zu dem bereits zuvor bestehenden System von Meldestellen keine gravierenden Änderungen einträten.<sup>136</sup> Trusted Flagger seien ein Instrument der Vollzugsoptimierung, wobei ihre geprüfte Sachkunde die zeitliche prioritäre Behandlung rechtfertigte.<sup>137</sup> Die Institutionalisierung und Verrechtlichung des Verfahrens könne positive Auswirkungen haben.<sup>138</sup>

---

131 *Van de Kerkhof*, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 6.

132 *Van de Kerkhof*, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 9 f.

133 *Lindner*, Trusted Flagger als Gefahr für die Meinungsfreiheit, [VerfBlog](#) vom 8. November 2024.

134 *Ruschemeier*, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

135 *Kaesling*, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#); *Ruschemeier*, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

136 *Rosati*, Revolution, Evolution, or mere Gattopardismo?, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2024. Kritisch: *Janal*, Haftung und Verantwortung im Entwurf des Digital Services Acts, ZEuP 2021, 227 (252 f.), die die Ansicht vertritt, dass man bei als offensichtlich rechtswidrig gemeldeten Inhalten eine sofortige Sperrung hätte anordnen können.

137 *Ruschemeier*, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

138 *Rosati*, Revolution, Evolution, or mere Gattopardismo?, [VerfBlog](#) vom 22. Februar 2024; *Kaesling*, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#).

Man könne zwar kritisieren, dass Trusted Flagger nach Art. 22 Abs. 2 Buchst. b DSA lediglich von den Online-Plattformen, nicht aber von staatlichen Stellen unabhängig sein müssten. Zudem kämen auch öffentliche Stellen als Trusted Flagger in Betracht. Derartigen Bedenken im Zusammenhang mit der engen Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Stellen werde aber durch die Transparenz- und Berichtspflichten aus Art. 22 Abs. 3 bis 5 DSA begegnet. Im Vergleich zu anderen Kooperationen zwischen Staat und Privaten seien die Tätigkeiten von Trusted Flaggern öffentlich dokumentiert und damit kontrollierbar.<sup>139</sup> Fragen des **Rechtsschutzes** entfalteten sich erst auf Ebene der über die Löschung oder Sperrung entscheidenden **Plattformen**.<sup>140</sup>

Weiter wird argumentiert, dass das Konzept der Trusted Flagger vor dem Hintergrund der Haftungsprivilegierung aus Art. 6, Art. 8 DSA zu sehen sei.<sup>141</sup> Dass nach diesen Bestimmungen auf eine strenge Haftung von Hostingdiensteanbietern für alle rechtswidrigen Inhalte verzichtet werde, **diene der Meinungsfreiheit**. Für eine Haftung sei die Kenntnis der Plattform erforderlich, welche durch Meldung spezifischer Inhalte herbeigeführt werde.<sup>142</sup> Erforderlich ist nach ErwG 53 Satz 3, Art. 16 Abs. 3 DSA, dass eine Meldung ausreichende Informationen enthält, um es einem sorgfältig handelnden Anbieter von Hostingdiensten zu ermöglichen, ohne eingehende rechtliche Prüfung festzustellen, dass der Inhalt eindeutig rechtswidrig ist. Hier setze die Figur der Trusted Flagger an, die qualitativ hochwertige Meldungen fördere und priorisiere. Dies **wirke zugunsten der Meinungsfreiheit**.<sup>143</sup> Die Rechte der Nutzer seien prozedural abgesichert, insbesondere durch das Beschwerdemanagementsystem der Online-Plattform-Anbieter. Systemischen Risiken für die Meinungsfreiheit – zu denen auch „Overblocking“ gezählt werden könnte<sup>144</sup> – begegne der DSA durch Pflichten zur Risikobewertung und Risikominderung.<sup>145</sup> Der „**Ausschluss von Einzelpersonen** und die **staatlich kontrollierten Voraussetzungen**“ wirkten einem „etwaigen **Denunziantentum**“ entgegen.<sup>146</sup> Während bei „gewöhnlichen“ Nutzern in der Vergangenheit über missbräuchliche Meldungen berichtet worden sei, hätten Trusted Flagger den Vorteil, dass sie über **besondere Expertise** verfügten. Die zeitliche Priorisierung von Trusted-Flagger-Meldungen bedeute, dass illegale Inhalte schneller entfernt werden könnten und das **Online-Umfeld sicherer** werde.<sup>147</sup>

139 Ruschemeier, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

140 Ruschemeier, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

141 Kaesling, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#).

142 Kaesling, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#). Vgl. auch Hahn, Trusted Flagger und die Meinungsfreiheit in der EU, [FAZ](#), 16. Oktober 2024, dazu, dass der DSA deutlich bürgerrechtsfreundlicher sei als das zuvor in Deutschland geltende Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG).

143 Kaesling, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#).

144 Steiner, Digital Services Act: Trusted Flagger und die Meinungsfreiheit, [heise online](#), 21. Oktober 2024.

145 Kaesling, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#).

146 Kaesling, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#).

147 Van de Kerkhof, Constitutional Aspects of Trusted Flaggers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 2.

Insgesamt seien Trusted Flagger daher eine **wertvolle Ergänzung** des Melde- und Abhilfeverfahrens, da sie mit ihrer Expertise zielgerichtet die Entscheidungen der Plattformen zu bestimmten Inhalten einforderten und unterstützten. Es könnten Schwächen der Systeme zur Inhaltemoderation in Bezug auf bestimmte Inhalte ausgeglichen und identifiziert werden. Vertrauten Nutzer darauf, dass bspw. rechtswidrige, ehrverletzende Äußerungen im Internet keinen Bestand haben, könne dies die **aktive Partizipation aller in digitalen Diskursräumen begünstigen**.<sup>148</sup> Trusted Flagger könnten dem Schutz von Nutzergruppen dienen, die ihre Rechte andernfalls nicht wirksam durchsetzen könnten.<sup>149</sup>

#### 5.4.3. Einordnung

Wie unter Ziff. 5.4.1. und 5.4.2. dargestellt, besteht keine Einigkeit darüber, ob und inwiefern die Konzeption der Trusted Flagger in Art. 22 DSA grundrechtliche Bedenken aufwirft oder nicht. Es stellen sich insofern **Bewertungs- und Gewichtungsfragen**, über die **abschließend** nur der **EuGH entscheiden** könnte.

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend lediglich auf einzelne Aspekte hingewiesen, die bei der (grund-)rechtlichen Bewertung eine Rolle spielen könnten.

Was die Annahme anbelangt, dass in den Meldestellen „regelmäßig Personen ohne juristische Expertise“ tätig würden (vgl. Ziff. 5.4.1.), ist auf die in Art. 22 Abs. 2 Buchst. a DSA normierte Zuerkennungsbedingung der besonderen Sachkenntnis und Kompetenz hinzuweisen. Diese Bestimmung wird im Schrifttum so interpretiert, dass die Meldestelle zur Erfüllung dieser Voraussetzung im Regelfall über entsprechend qualifiziertes Personal mit entsprechender Sachkenntnis verfügen müsse.<sup>150</sup> Im Leitfaden der Bundesnetzagentur heißt es in diesem Zusammenhang, dass Trusted Flagger in der Lage sein sollten, „nachzuweisen und sicherzustellen, dass ihre Mitarbeiter über ein ausgezeichnetes Verständnis des geltenden Rechts sowie über die erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fähigkeiten in Bezug auf die Art der illegalen Inhalte verfügen.“ Einzelheiten zu durchgeführten Schulungen (bei Ernennung oder fortlaufend) sollten dargelegt werden. Der Koordinator für digitale Dienste könne auch verlangen, dass Einzelheiten zu diesen Schulungen in den Jahresbericht aufgenommen werden.<sup>151</sup>

Hinsichtlich der Vermutung, dass Online-Plattform-Anbieter auf Trusted-Flagger-Meldungen ohne eigene Prüfung Löschungen oder Sperrungen vornehmen, ist auf den Verordnungstext hinzuweisen. Dieser entbindet die Anbieter von Online-Plattformen bei Trusted-Flagger-Meldungen nicht von der in Art. 16 Abs. 6 DSA vorgeschriebenen sorgfältigen, willkürfreien und objektiven Prüfung der gemeldeten Informationen. Wird eine solche Prüfung unterlassen, liegt folglich ein Verstoß gegen den DSA vor. Insofern könnte es zusätzlich darauf ankommen, ob durch die

---

148 *Kaesling*, Meldestellen und Meinungsfreiheit, Interview, [beck-aktuell v. 27. November 2024](#).

149 EDRI, How to protect fundamental rights when appointing trusted flaggers, [2023/12](#), S. 4 f.

150 *Raue*, in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, 1. Aufl. 2023, Art. 22 DSA, Rn. 40.

151 Bundesnetzagentur, Leitfaden zur Zertifizierung als Trusted Flagger gemäß Artikel 22 Digital Services Act Hinweise zur Antragstellung uns zu notwendigen Dokumenten, [14. Mai 2024](#), S. 8.

Art. 49 ff. DSA wirksame Überwachungsmechanismen geschaffen wurden, um etwaigen Missachtungen von Art. 16 Abs. 6 Satz 1 DSA entgegenzuwirken.

Die **Grundrechte der Nutzer** gelten **nicht uneingeschränkt**. Sie finden ihre Schranken in den Grundrechten anderer sowie sonstigen Beschränkungen, die unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Verfolgung von Gemeinwohlzielen erlassen wurden. Exemplarisch<sup>152</sup> gilt für das in Art. 11 GRCh verankerte Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, welches mit Art. 10 EMRK korrespondiert,<sup>153</sup> dass dieses gemäß Art. 52 Abs. 1 GRCh einschränkbar ist.<sup>154</sup> Nach Art. 52 Abs. 1 GRCh muss jede Einschränkung der Ausübung der in der EU-Grundrechtecharta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der **Union anerkannten, dem Gemeinwohl** dienenden Zielsetzungen oder den **Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer**<sup>155</sup> tatsächlich entsprechen.

Der EuGH hat – soweit ersichtlich – noch nicht zur Grundrechtskonformität von Art. 22 DSA geurteilt. In der Rs. C-401/19 entschied der EuGH zur Grundrechtskonformität von **Art. 17 Abs. 4 der Urheberrechtsrichtlinie** (UrhRL).<sup>156</sup> Nach Art. 17 UrhRL müssen Diensteanbieter grundsätzlich eine Erlaubnis von Rechteinhabern einholen, wenn sie der Öffentlichkeit Zugang zu von Nutzern hochgeladenen urheberrechtlich geschützten Werken oder sonstigen Schutzgegenständen verschaffen. Wird die Erlaubnis nicht erteilt, sieht Art. 17 Abs. 4 UrhRL neben weiteren Pflichten vor, dass der Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten verantwortlich ist, es sei denn, dass er nach Erhalt eines **hinreichend begründeten Hinweises** von den Rechteinhabern **unverzüglich** gehandelt hat, um den **Zugang** zu den entsprechenden Werken oder sonstigen Schutzgegenständen **zu sperren** bzw. diese von seinen **Internetseiten zu entfernen**. Darüber hinaus muss er alle Anstrengungen unternehmen, um das **künftige Hochladen** dieser Inhalte **zu verhindern**. Art. 17 UrhRL erlegt den Diensteanbietern also nicht nur eine „Take-Down-Pflicht“ auf entsprechenden Hinweis (vgl. zu Art. 16 DSA Ziff. 2.2.), sondern „*de facto* eine vorherige Kontrolle der Inhalte“ auf.<sup>157</sup> Nach Einschätzung des EuGH seien eine solche **vorherige Kontrolle** und

152 Insofern ist zu bedenken, dass von vornherein nicht alle von Nutzern veröffentlichten Inhalte von der Meinungsfreiheit geschützt sind.

153 Vgl. hierzu und zur Bedeutung von „Plattformen für das Teilen von Online-Inhalten“ für dieses Recht: EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 46.

154 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 46.

155 Vgl. etwa zur Gleichrangigkeit von Art. 10 EMRK und Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienebens): EGMR, Urteil vom 29. März 2016, Beschw.-Nr. 56925/08, Bédat/Schweiz, Rn. 52; Urteil vom 6. Mai 2003, Beschw.-Nr. 44306/98, Appleby u. a./Vereinigtes Königreich, Rn. 40.

156 Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, [ABl. L 130, 17. Mai 2019, S. 92 \(berichtigte Fassung\)](#).

157 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 53 f.

Filterung „dazu angetan, ein wichtiges Mittel zur Verbreitung von Inhalten im Internet einzuschränken, und könnten somit eine Einschränkung des in Art. 11 der Charta garantierten Rechts darstellen“.<sup>158</sup> Die Haftungsregelung bewirke daher eine Einschränkung der Meinungsfreiheit.<sup>159</sup>

Nach Ansicht des EuGH ist diese Einschränkung aber im Einklang mit Art. 52 Abs. 1 GRCh **gerechtfertigt**. Dazu führt der Gerichtshof u. a. aus, dass Maßnahmen der Diensteanbieter **strengh Zielorientiert** sein müssen, um Nutzer, die rechtmäßig handeln, nicht zu beeinträchtigen.<sup>160</sup> Dieses Erfordernis greift der DSA in ErwG 51 sowohl bezüglich des Online-Plattform-Anbieters als auch des Meldenden auf (s. schon Ziff. 2.2.).

Weiter führt der EuGH in der Rs. C-401/19 aus, dass die Einschränkung des Art. 11 GRCh dem in Art. 52 Abs. 1 GRCh normierten **Erfordernis des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer** – konkret dem Schutz des geistigen Eigentums gemäß Art. 17 Abs. 2 GRCh – entspreche. Im DSA ergibt sich die gebotene Berücksichtigung der Grundrechte aller Betroffener (durch die Online-Plattform-Anbieter) aus ErwG 52 DSA (s. Ziff. 5.2.1.).<sup>161</sup> Der EuGH ist schließlich der Ansicht, dass allein ein **Notice-and-Take-Down-Verfahren weniger belastend** wäre. Er hält aber auch die Vorabkontrolle für verhältnismäßig. Diese erscheine erforderlich, um dem Erfordernis des Schutzes des Rechts auf geistiges Eigentum gerecht zu werden.<sup>162</sup>

Die Verhältnismäßigkeit begründet der EuGH u. a. damit, dass für die Haftung der Diensteanbieter die vorherige **Meldung durch die Hinweisgeber** erforderlich sei. Die Diensteanbieter würden also nicht ohne diese Informationen veranlasst, dafür zu sorgen, dass die betreffenden Inhalte nicht verfügbar sind (keine generelle Überwachung). Der Gerichtshof habe zum Inhalt solcher Meldungen bereits festgestellt, dass sie ausreichende Angaben enthalten müssen, um es dem Diensteanbieter zu ermöglichen, sich ohne eingehende rechtliche Prüfung davon zu überzeugen, dass die Mitteilung des betreffenden Inhalts rechtswidrig sei und seine etwaige Löschung mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit vereinbar wäre.<sup>163</sup> An diesen Wertungen orientiert sich der DSA, indem er gemäß Art. 8 DSA keine allgemeine Überwachungspflicht<sup>164</sup> vorsieht und die haftungsbegründende Kenntnis rechtswidriger Inhalte i. S. v. Art. 6 Abs. 1 DSA nach ErwG 53 Satz 3, Art. 16 Abs. 3 DSA davon abhängt, dass die Meldung „ausreichende Informationen enthält, um es einem sorgfältig handelnden Anbieter von Hostingdiensten

158 Ebenda, Rn. 55.

159 Ebenda, Rn. 58.

160 Ebenda, Rn. 81; EuGH, Urteil vom 27. März 2014, Rs. C-314/12, UPC Telekabel Wien, Rn. 55 f.

161 Vgl. zur Notwendigkeit, die (grundrechtliche) Abwägungsentscheidung und Prüfung der Ressourcen den Diensteanbietern zu überlassen: EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 75; Urteil vom 27. März 2014, Rs. C-314/12, UPC Telekabel Wien, Rn. 52. Vgl. zudem zum Gedanken des Demokratisch-Schutzes: Ruschmeier, Flagging Trusted Flaggers, [VerfBlog](#) vom 4. November 2024.

162 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 83.

163 Ebenda, Rn. 89 ff.; Urteil vom 22. Juni 2021, verb. Rs. C-682/18 und C-683/18, YouTube und Cyando, Rn. 116.

164 Vgl. zur Unzulässigkeit eines allgemeinen, unbefristeten „Filtersystems“: EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Rs. C-70/10, Scarlet Extended, Rn. 43 ff.

---

zu ermöglichen, ohne eingehende rechtliche Prüfung festzustellen, dass der Inhalt eindeutig rechtswidrig ist“.

Darüber hinaus führt der EuGH für die Verhältnismäßigkeit des Art. 17 Abs. 4 Buchst. c UrhRL an, dass die Richtlinie die Einrichtung von **Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren gegen die Diensteanbieter** vorsehe.<sup>165</sup>

Dem Urteil des EuGH in der Rs. C-401/19 zur Haftungsregelung aus Art. 17 UrhRL lässt sich keine gesicherte grundrechtliche Bewertung der Art. 22, 16 DSA entnehmen. Insbesondere nahm der EuGH nahm keine (grund-)rechtliche Bewertung der Meldungen i. S. v. Art. 17 Abs. 4 Buchst. UrhRL vor. Es dürften sich aber folgende Aspekte ableiten lassen, die über die Bewertung der UrhRL hinaus relevant sein könnten: Der EuGH stellt die Notwendigkeit der Plattformregulierung nicht in Frage.<sup>166</sup> Seiner Ansicht nach handelt es sich bei einer Haftungsregelung für Diensteanbieter zum Schutz von durch rechtswidrige Inhalten Betroffenen, die auf hinreichend substantiierten Meldungen von Hinweisgebern beruht, um eine verhältnismäßige Einschränkung der Nutzerrechte aus Art. 11 GRCh. Dies gilt, obwohl Art. 17 Abs. 4 UrhRL – anders als der DSA (s. Ziff. 2.2.) – nicht nur die Löschung oder Sperrung gemeldeter Inhalte, sondern auch das Verhindern eines künftigen Hochladens vorschreibt. Die Einbindung von Hinweisgebern ist nach Ansicht des EuGH danach weniger einschneidend als eine allgemeine Überwachungspflicht der Diensteanbieter. Schließlich hielt der EuGH die Einrichtung von Beschwerde- und Rechtsbehelfen (nur) gegen die Diensteanbieter mit Blick auf die UrhRL für ausreichend, um die Verhältnismäßigkeit von Einschränkungen des Art. 11 GRCh sicherzustellen.

Fachbereich Europa

---

165 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, Rs. C-401/19, Polen/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 93 ff.

166 Vgl. *van de Kerkhof*, Constitutional Aspects of Trusted Flappers in The Netherlands, in: van Dijck, J., van Es, K., Helmond, A., van der Vlist, F, Governing the Digital Society: Datafication, Algorithmization, and Platformization, im Erscheinen, [abrufbar hier](#), S. 1, dazu, dass Online-Plattformen bzw. soziale Netzwerke eine Sondersituation darstellten, weil sie auf der einen Seite zwar die Möglichkeiten der freien Meinungsäußerung erweitert hätten, auf anderen Seite aber die Risiken des anonymen Teilen rechtswidriger Inhalte deutlich geworden seien. Diese Risiken erforderten einen stärker gemeinwohlorientierten Ansatz der Verwaltung sozialer Medien.