

Fragenkatalog

Februar 2024

Öffentliche Anhörung

am Mittwoch, 21. Februar 2024, 14:30 – 16:30 Uhr,
Sitzungssaal Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (MELH) 3.101

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

Es ist zu begrüßen, dass die Koordinierungsstelle für digitale Dienste bzw. Digital Services Coordinator (DSC/KDD) in der Bundesnetzagentur (BNetzA) eingerichtet werden soll. Es ist positiv, dass im Beirat auch Stimmen aus der Wirtschaft berücksichtigt werden sollen. Im Interesse eines effektiven regulatorischen Dialogs sollte mit den regulierten Unternehmen bzw. deren Fachverbänden gesprochen werden. Dadurch werden unterschiedliche Perspektiven, Expertisen und Interessen sowie zu erwartende Fragen und Probleme in der Praxis ersichtlich und können bei Empfehlungen direkt berücksichtigt werden. Das fördert Akzeptanz und schnelle Umsetzung bei den Unternehmen. Damit die Arbeit des Beirats die notwendige Wirkkraft hat, sollte ein enger Austausch und Kooperation mit dem DSC stattfinden.

Aspekte der Unabhängigkeit des DSCs sind hinreichend in vorgelegten Rechtsgutachten behandelt worden, siehe Verweis zu Frage 16.

Weitere Konkretisierungen hinsichtlich der genannten Kriterien erscheinen nicht notwendig.

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

Eine Zusammenarbeit mit den anderen Europäischen Behörden sowie mit der EU-Kommission ist essenziell, um eine einheitliche Durchsetzung zu gewährleisten. Aus dem Wortlaut ergibt sich die grundsätzlich alleinige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Gremium für digitale Dienste durch die Koordinierungsstelle. Die Beteiligung weiterer nach § 23 Absatz 2 und 3 zuständiger Behörden ist entsprechend ihrer jeweiligen Expertise und Zuständigkeit demnach sinnvoll. Allerdings lässt § 16 Absatz 2 Satz 3 offen, wer darüber entscheidet, welche Behörden sich ‚beteiligen‘, obliegt dies dem DSC oder den jeweiligen anderen Behörden? Hier bedarf es einer entsprechenden Klarstellung.

Es essenziell, dass Unternehmen einen festen Ansprechpartner haben und sich auch auf entsprechende Aussagen verlassen können. Die enge Zusammenarbeit und Koordinierung der verschiedenen zuständigen Behörden innerhalb Deutschlands sind daher von hoher Bedeutung. Die Möglichkeit, eine Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit des DSC mit den zuständigen Behörden zu erlassen (§ 18 Absatz 2), sollt daher wahrgenommen werden.

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

§ 20 DDG-E beschreibt bereits hinreichend ausführlich, wie die Beschwerdestellen-Verfahren ausgestaltet sein sollen: einfach, leicht zugänglich, niedrigschwellig, bürgerfreundlich und ohne bürokratischen Aufwand. In der DDG-E-Begründung kommt noch „nutzerfreundlich und effizient“ dazu, außerdem sollen „moderne technische Systeme schon bei Eingabe der Beschwerde durch die Beschwerdeführer“ genutzt werden.

Einer konkret(er)en Ausgestaltung bedarf es hier nicht, ansonsten müsste ein umfänglicher Katalog niedergeschrieben werden, angefangen mit der generellen Eingabemöglichkeit (Online? Telefon? Brief?), der Gestaltung von Beschwerdeformularen oder den Fristen zur Rückmeldung an die meldenden Personen. Das würde all die genannten positiven Eigenschaften, die das Verfahren haben soll, beschränken: Wer weiß z. B., welches System zur Beschwerdeeingabe sich in Zukunft am besten bewährt?

Die Auslegung und Umsetzung der abstrakten Regelungen durch die Unternehmen muss durch den DSC und die weiteren zuständigen Behörden beratend begleitet werden, ohne dass eine zu starre Ausrichtung vorgegeben wird. Ansonsten bestünde wieder die Gefahr, den bürokratischen Aufwand zu erhöhen und die Verfahren ineffizient zu machen, was ja gerade vermieden werden soll.

4) Gemäß Artikel 18 DSA müssen Plattformen beim Verdacht von Straftaten, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit von Personen darstellen, bestimmte Nutzer:innen-Daten an Strafverfolgungsbehörden übermitteln und gemäß § 13 DDG-E

wird das BKA als zuständige Behörde benannt. Bedarf es aus Ihrer Sicht weiterer Konkretisierungen der proaktiven Übermittlungspflichten, wie könnten diese konkret aussehen und welchen Handlungsspielraum lässt der europäische Rechtsrahmen hier den Mitgliedstaaten?

Bitkom plädiert, soweit es das Unionsrecht zulässt, für eine harmonisierte EU-weite Anleitung zur Umsetzung von Art. 18, DSA. hinsichtlich der Umsetzung der Ausleitung und Meldung bei Verdacht auf Straftaten.

Bei der Ausgestaltung von § 13 DDG sollten bereits bestehende Maßnahmen im Markt berücksichtigt werden. Hier ist beispielhaft die Umsetzung der Terrorist Content Online-Verordnung mit ihren bereits etablierten Schnittstellen zu nennen.

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

Siehe Frage 1

6) Welche rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen hat die Regelung des § 12 Abs. 2 DDG-RegE für die langfristige Aufsichtsstruktur und wie ist die Regelung europa-, verfassungs- und einfachrechtlich zu bewerten?

Siehe Frage 2

7) Gibt es noch weitergehende nationale Regelungsmöglichkeiten oder Regelungsbedarf in Bezug auf die Aufgaben der KDD, insbesondere im Hinblick auf Benennung vertrauenswürdiger Hinweisgeber (Artikel 22 Absatz 2 DSA), Akkreditierung außergerichtlicher Streitbeilegungsstellen (Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 1 DSA), Forschungsdatenzugang (Art. 40 Absatz 4 ff. DSA), Forschungsetat (§ 14 Absatz 3 DDG RegE), Tätigkeitsbericht der KDD (§ 17 DDG RegE), Befugnisse der KDD (§§ 24 ff. DDG RegE), Rechtsbehelfe (§ 31 DDG RegE), Verwaltungsverfahren (§ 32 DDG RegE) sowie Bußgeldvorschriften (§ 33 DDG RegE)?

Art. 40 (13) sieht vor, dass die Europäische Kommission einen delegierten Rechtsakt zur Ergänzung des Art. 40 erlässt. Demnach sollte dieser Aspekt nicht national, und damit möglicherweise unterschiedlich geregelt werden, sondern einheitlich auf europäischer Ebene. Der delegierte Rechtsakt sollte vorschreiben, dass alle DSCs dasselbe Antragsformular verwenden und dasselbe Verfahren für die Bewertung der Anträge anwenden, um eine Standardisierung in allen DSCs zu gewährleisten. Außerdem sollte der delegierte Rechtsakt Leitlinien für die Arten von Daten enthalten, die von Anfragen nach Artikel 40 Absatz 4 ausgenommen sind, durch eine Liste der ausgeschlossenen Daten wie zum Beispiel Geschäftsgeheimnisse und wettbewerbsrelevante Informationen.

Mit Bezug auf Artikel 21(3) DSA, außergerichtliche Streitbeilegungsstellen, sehen wir keinen weiteren nationalen Regelungsbedarf – und auch keinen Spielraum. Die Regelung im DSA selbst ist in Bezug auf die außergerichtliche Streitbeilegung schon sehr detailliert, auch z. B. im Vergleich mit den Vorgaben aus der NetzDG-Selbstregulierung. Jegliche weitere Konkretisierung brächte das Risiko, dass Deutschland seine Kompetenzen innerhalb des vollharmonisierten Bereichs überschreitet.

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

Bitkom verweist auf das kürzlich ergangenen Urteil des EuGH zur österreichischen Plattformregulierung (C-376/22). So hat der EuGH ausdrücklich festgestellt, dass abstrakt generelle nationale Vorschriften, die auch für Anbieter aus einem anderen EU-Herkunftsland gelten sollen, stets gegen das Herkunftslandprinzip verstößen. Insoweit das DDG-E auch Diensteanbieter mit Sitz im EU-Ausland regulieren würde, hat das Urteil des EuGH grundsätzliche Bedeutung. Der EuGH hat klargestellt, dass Ausnahmen von dem in Artikel 3 Abs. 2 der E-Commerce Richtlinie niedergelegten Prinzip der Regulierung im Herkunftsland nicht im Wege eines abstrakt-generellen Gesetzes möglich sind, sondern stets nur im Einzelfall. Demnach lässt das Unionsrecht keinen Spielraum, über die bereits im DDG vorgesehene Regelung hinauszugehen.

Eine vergleichbare Situation hat das Oberverwaltungsgericht NRW im März 2023 entschieden (Beschl. v. 21.03.2023, Az. 13 B 381/22). Deutschland hat danach im Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) gegen das Herkunftslandprinzip verstößen und Art.3 a und b NetzDG sind laut Urteil nur für inländische Plattformen anwendbar.

Darüber hinaus erinnern wir daran, dass die Harmonisierung sowie die Stärkung des *single markets* das grundsätzliche Ziel des DSA ist. Eine Fragmentierung z. B. durch einen nationalen Zustellungsbevollmächtigten wäre kontraproduktiv und ist auch nicht vom Mandat des DSA gedeckt.

9) Gewährleisten die Mechanismen des Gesetzes Ihrer Einschätzung nach eine ausgewogene Balance zwischen dem Ziel die Verbreitung von problematischen Online-Inhalten zu regulieren und dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und worauf kommt es bei der Gewährleistung ebenjener Balance bei der weiteren rechtlichen Ausgestaltung ddasDSA (d.h. im DDG-E, aber auch im Rahmen delegierter Rechtsakte), sowie seiner Handhabung durch die entsprechenden Behörden, besonders an?

Gerade Delikte wie Beleidigung, Verleumdung und üble Nachrede sind auslegungsbedürftig und oft sehr kontextabhängig. Das erfordert eine sorgfältige Prüfung von Beschwerden oder Hinweisen. Daher begrüßen wir, dass der DSA von

starren Löschfristen, wie im NetzDG, absieht und somit eine genaue Einzelfallprüfung zulässt. Dies ist notwendig, um einerseits Overblocking zu vermeiden, aber gleichzeitig auch gegen die Verbreitung von rechtswidrigen Online-Inhalten vorzugehen. Bevor zusätzliche Regelungen diskutiert werden, sollte zunächst abgewartet werden, bis das im DSA vorgesehene Regelwerk im Markt etabliert und durchgesetzt ist. Grundsätzlich sollten aber jegliche Regelungen möglichst auf europäischer Ebene, z. B. durch einen delegierten Rechtsakt, und nicht auf nationaler Ebene, sprich im DDG adressiert werden.

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

11) Ist die Einbindung der Bundesländer durch die jüngsten Regelungen im Digitale-Dienste-Gesetz-Entwurf (bspw. §12, Abs. 2) und im Fünften Medienänderungsstaatsvertrag (5. MÄStV, §111, Abs. 3) ausreichend und verfassungsgemäß gewährleistet, zumal im vom Kabinett verabschiedeten Entwurf des Digitale-Dienste-Gesetzes in §12, Abs. 2 auf den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag lediglich in der Fassung vom 14. Dezember 2021 verwiesen wird und welche Folgen ergeben sich hieraus (bitte erläutern)?

Da sich die Fassung des JMStV ändern kann, ist es ratsam, nicht auf eine explizite Fassung zu verweisen. Darüber hinaus verweisen wir auf die Antwort zu Frage 2.

12) Da sich die Empfehlung der EU-Kommission zur Bekämpfung von Online-Piraterie bei Sport- und anderen Live-Veranstaltungen (C(2023)2853 final) zur Ergänzung des Digital Services Acts bislang nicht im Digitale-Dienste-Gesetz wiederfindet, wäre die Umsetzung dieser Empfehlung im Digitale-Dienste-Gesetz eine sinnvolle Maßnahme zur Sicherung einer einheitlichen Wettbewerbsfähigkeit der Sport- und Kreativwirtschaft in der EU, zumal andere Mitgliedstaaten der Empfehlung folgen?

13) Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, für die in Deutschland das Digitale-Dienste-Gesetz gilt, sind durch die Pflicht der Einrichtung von rechtssicheren Meldewegen, neuen bürokratischen Anforderungen und durch unklare Rechtsbegriffe gegenüber sehr großen Online-Plattformen (VLOPs) und sehr großen Online-Suchmaschinen (VLOSE) besonders stark belastet. Welche Möglichkeiten wären begrüßenswert, um den Zielen des Digitale-Dienste-Gesetzes nachzukommen und gleichzeitig Startups und kleine und mittelständische Unternehmen nicht im Übermaß zu belasten?

Grundsätzlich verfolgt der DSA bereits ein abgestuftes Regulierungssystem. So gelten für VLOPs und VLOSEs zusätzliche Verpflichtungen (Abschnitt 5 DSA), dazu gehören: Risikobewertung, Risikominderung, Krisenreaktionsmechanismus, Unabhängige Prüfung, Empfehlungssysteme, Zusätzliche Transparenz der Online-Werbung, Datenzugang und Kontrolle, Compliance-Abteilung, Transparenzberichtspflichten, Aufsichtsgebühren.

Positiv ist auf Artikel 19 DSA zu verweisen, welcher eine „Ausnahme für Kleinst- und Kleinunternehmen“ darstellt. So sind alle Verpflichtungen aus Abschnitt 3 DSA für sie nicht anwendbar: Internes Beschwerdemanagementsystem, Außergerichtliche Streitbeilegung, Vertrauenswürdige Hinweisgeber, Maßnahmen und Schutz vor missbräuchlicher Verwendung, Transparenzberichtspflichten der Anbieter von Online-Plattformen, Gestaltung und Organisation der Online-Schnittstelle, Werbung auf Online-Plattformen, Transparenz der Empfehlungssysteme, Online-Schutz Minderjähriger.

Abschnitt 4 DSA betrifft „Bestimmungen für Anbieter von Online-Plattformen, die Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen mit Unternehmen ermöglichen“. Artikel 28 stellt hier, analog zu Artikel 19, eine Ausnahme für Kleinst- und Kleinunternehmen dar. Folgende Bestimmungen finden für sie keine Anwendung: Nachverfolgbarkeit von Unternehmen, Konformität durch Technikgestaltung, Recht auf Information.

14) Wie bewerten Sie den im DDG-E genannten Personalbedarf von 76,56 Planstellen für den Koordinator für digitale Dienste bei der Bundesnetzagentur und den Bedarf des Bundeskriminalamts (BKA) von mittelfristig insgesamt 450 Stellen?

Siehe Frage 1

15) Das Digitale-Dienste-Gesetz sieht vor, das „vertrauenswürdige Hinweisgeber“ bei der Meldung möglicherweise illegaler Inhalte von der Koordinierungsstelle „bevorzugt“ werden sollen. Wer käme Ihrer Auffassung nach als ein „vertrauenswürdiger Hinweisgeber“ infrage? Halten Sie es für ein Versäumnis des Gesetzentwurfs, eine Definition oder zumindest Skizzierung dieser „Hinweisgeber“ zu unterlassen? Was wären Kriterien zur Identifizierung „vertrauenswürdiger Hinweisgeber“?

16) Kann die im Digitale-Dienste-Gesetz als vorgesehene nationale „Koordinierungsstelle“ Bundesnetzagentur tatsächlich unabhängig agieren? Bei der Bundesnetzagentur handelt es sich um eine dem Bundesministerium für Wirtschaft nachgeordnete Behörde; hier sind also politische Entscheidungen gegen gegebenenfalls missliebige leitende Repräsentanten des Hauses möglich. Wäre es nicht sinnvoller im Sinne anzustrebender Unabhängigkeit, eine Instanz analog zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) mit eigenem Haushaltstitel zu schaffen?

Die Frage der Unabhängigkeit wird umfassend im Rechtsgutachten von Professor Dr. Jürgen Kühling (Lehrstuhl für u. a. Öffentliches Recht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht, Universität Regensburg) „Unabhängigkeit des Koordinators für Digitale Dienste nach dem Gesetz über Digitale Dienste der Europäischen Union“ diskutiert. Ferner bearbeitet Professor Dr. Matthias Cornils (Direktor des Mainzer Medieninstituts) die Materie in seinem Gutachten „Vollzug des Digital Services Act in Deutschland – Implementierung einer verbraucherorientierten Aufsichtsbehördenstruktur“.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.