

Berlin, 16. Februar 2024
Ausschuss für Digitales, 21. Februar 2024

Stellungnahme Anhörung zum Thema „Digitale-Dienste-Gesetz“

Dr. Tobias Schmid,
*Direktor der Landesanstalt für Medien NRW und Europabeauftragter der
Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*

1 Einleitung und Erläuterungen

Die Medienanstalten bedanken sich für die Einladung zur Anhörung des Digitalausschusses des Bundestags zum Digitale-Dienste-Gesetz (DDG). Ein gutes Durchführungsgesetz des Digital Services Acts (DSA) ist entscheidend für die künftige Rechtsdurchsetzung im digitalen Raum. Im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme erlauben sich die Medienanstalten auf die Fragen zu antworten, bei denen sie eine Zuständigkeit und Sachkompetenz in ihren Häusern sehen. Dies betrifft die unten aufgelisteten Fragen. Um Doppelungen zu vermeiden, folgen die Ausführungen der Stellungnahme in der Struktur nicht den einzelnen Fragen.

Frage 2: Wie bewerten Sie insgesamt die vorgesehene Regelung zur Koordinierungsstelle als entscheidende Schnittstelle und zur Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und den anderen europäischen Behörden [...] und ist mit diesen Regelungen eine kohärente Aufsicht sichergestellt oder bedarf es einer Klarstellung, dass die Koordinierungsstelle die alleinige Vertreterin Deutschlands (unabhängig von der Teilnahme weiterer Behörden) im Europäischen Gremium für digitale Dienste ist?

Frage 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 werden?

Frage 6: Welche rechtlichen und tatsächlichen Konsequenzen hat die Regelung des § 12 Abs. 2 DDG-E für die langfristige Aufsichtsstruktur

Gesellschafter

Landesanstalt für Kommunikation
Baden-Württemberg (LFK)
Bayerische Landeszentrale für neue Medien
(BLM)
Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)
Bremische Landesmedienanstalt (brema)
Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
(MA HSH)
Medienanstalt Hessen
Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern
(MMV)
Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM)
Landesanstalt für Medien NRW
Medienanstalt Rheinland-Pfalz
Landesmedienanstalt Saarland (LMS)
Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk
und neue Medien (SLM)
Medienanstalt Sachsen-Anhalt
Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

und wie ist die Regelung europa-, verfassungs- und einfachrechtlich zu bewerten?

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

Frage 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?

Frage 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)?

2 **Kurzdarstellung der wesentlichen Anmerkungen zum Gesetzesentwurf**

Die Einbindung der Länder:

Die Medienanstalten regen an, in § 12 Abs. 2 DDG-E den starren Verweis auf die Fassung des JMStV vom 14. Dezember 2021 zugunsten eines gleitenden Verweises auf die jeweils aktuelle Fassung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrag entfallen zu lassen.

Der Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 DSA:

Die Medienanstalten weisen darauf hin, dass der deutsche Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 DSA im Rahmen des DDG-E nicht eingrenzen sollte. Art. 28 Abs. 1 DSA unterscheidet nicht zwischen von den Plattformen zu ergreifenden (strukturellen) Vorsorge-maßnahmen und Maßnahmen gegen Einzelinhalte. Den Medienanstalten sollte es über Art. 28 Abs. 1 DSA i. V. m. § 12 Abs. 2 DDG-E auch möglich sein, gegen solche Einzelverstöße vorzugehen. Es bedarf daher mindestens einer Klarstellung in der Begründung zu § 12 Abs. 2 DDG-E und einer Überprüfung der Legaldefinition in Art. 12 Nr. 5 Buchst. a) DDG-E (Anpassung in § 24a JuSchG).

Die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene:

Die Medienanstalten sprechen sich gegen eine konkretisierende Festschreibung der Verfahren zwischen den zuständigen Behörden im DDG-E aus. Eine weniger konkrete Festschreibung würde den zuständigen Behörden die Möglichkeit bieten, die konkrete Ausgestaltung der Verfahren im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen zu regeln. Verwaltungsvereinbarungen würden mehr Flexibilität in der Praxis und eine schnellere Umsetzung von Anpassungsbedarfen ermöglichen.

Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene:

Die Medienanstalten verweisen auf die Notwendigkeit der Beteiligung der Medienanstalten an der Arbeit des Gremiums für digitale Dienste. Eine solche Zusammenarbeit in der Vertretung auf EU-Ebene zwischen Bund und Ländern ist kein Novum. Bereits jetzt arbeiten Bund und Länder im Rahmen europäischer Gremien Hand in Hand (Art. 23 Abs. 6 Grundgesetz (GG)). Die hierfür getroffenen Regelungen könnten auf die Teilnahme am Gremium übertragen werden.

Noch zwei Hinweise am Schluss:

Hinsichtlich der vom Bundesrat aufgeworfenen Frage, ob durch den Wegfall des NetzDG eine Regelungslücke hinsichtlich zu meldender Straftaten entsteht, soll darauf verwiesen werden, dass durch die von den Medienanstalten angeregte Anpassung des Straftatenkatalogs in § 4 Abs. 1 JMStV eine solche Regelungslücke vermieden werden könnte. Zudem regen die Medienanstalten an, zu prüfen, ob hinsichtlich der Begriffsbestimmung „Digitaler Dienst“ ein Verweis auf europäisches Recht notwendig ist.

3 Die Einbindung der Länder

Nachdem die mangelnde Einbindung der Länder in die DSA-Aufsichtsstruktur im Referentenentwurf durch die Länder selbst, ebenso wie durch Interessensverbände, kritisiert wurde, trägt der DDG-E in § 12 Abs. 2 Satz 2 mit der Benennung der nach den medienrechtlichen Bestimmungen der Länder benannten Stellen als zuständige Behörde nun der im Grundgesetz verankerten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie dem Grundsatz der Staatsferne der Medienaufsicht Rechnung.

Da der DSA erhebliche Auswirkungen auf Medieninhalte, Medienregulierung und insb. den medialen Schutz von Kindern und Jugendlichen im Digitalen haben wird, ist in Deutschland im Rahmen der Umsetzung nicht nur die im DSA geforderte Unabhängigkeit der zu benennenden zuständigen Behörden von Relevanz, sondern es muss für den Bereich der Medien auch das verfassungsrechtliche Gebot der staatsfernen Medienaufsicht Berücksichtigung finden. Eine Einbindung der Länder ist somit zwingend erforderlich, denn diese Vorgaben werden nur durch die Medienanstalten erfüllt. Die Benennung der unabhängigen und darüber

hinaus staatsfernen Medienanstalten ist daher ausdrücklich begrüßenswert.

Um eine zügige Durchsetzung des DSA zu erzielen, enthält der Entwurf der Rundfunkkommission der Länder für einen 5. Medienänderungsstaatsvertrag (5. MÄStV-E) bereits eine entsprechende Regelung, um die Benennung der Medienanstalten als zuständige Behörde zu komplettieren (vgl. § 111 Abs. 3 des 5. MÄStV-E). Diese Regelung sieht zudem vor, dass die Medienanstalten für die Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle für digitale Dienste, den weiteren zuständigen Behörden nach dem DDG-E, der Europäischen Kommission sowie anderen Behörden im Anwendungsbereich des DSA einen gemeinsamen Beauftragten benennen. Dies wird eine effektive Zusammenarbeit ohne Reibungsverluste zusätzlich fördern.

Neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt die Benennung der Medienanstalten in § 12 Abs. 2 DDG-E auch den Umstand, dass die jugendschutzrechtlichen Bestimmungen des Art. 28 Abs. 1 DSA ihre nationalen Entsprechungen sowohl im Landes- als auch im Bundesrecht finden (Näheres s. unter 4. Der Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 1 DSA).¹

Problematisch im vorliegenden DDG-E ist allerdings der starre Verweis auf den JMStV in seiner Fassung vom 14. Dezember 2021. Dieser starre Verweis hätte zur Folge, dass mit jeder Reform des JMStV, die wohlbermerkt bereits ansteht², auch die entsprechende Norm im DDG-E angepasst werden müsste. Bei fehlender Anpassung ergäbe sich eine Zuständigkeitslücke, denn Maßnahmen nach dem JMStV liegen nicht im Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur (BNetzA) oder der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) und dürften aufgrund ihrer fehlenden Staatsferne auch nicht von diesen behandelt werden. Die Medienanstalten wiederum können – wie auch jede andere zuständige Behörde – nur auf Basis von zum Zeitpunkt der Maßnahme gültigen Gesetzen handeln. Hinzu kommt, dass vom MStV-Gesetzgeber eingeführte Neuerungen dann zwar außerhalb der Verfahren des DDG-E angewendet werden könnten, möglicherweise aber nicht im Rahmen des DDG-E. Dies würde zu einem Gefälle zwischen den verschiedenen Verfahrensarten und damit zu Rechtsunsicherheit führen. **Angesichts des sich stetig wandelnden medialen und digitalen Umfelds ist ein gleitender Verweis demnach dringend zu empfehlen.**

¹ Zur Frage, ob auch Maßnahmen des JMStV von Art. 28 Abs. 1 DSA betroffen sind, siehe auch: *Holzner* in: Müller-Terpitz/Kühler, DSA, Artikel 28, Rn. 32.

² [Entwurf des 6. MÄStV](#).

4 Der Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 DSA

Eng verbunden mit der Einbindung der Länder in die DSA-Aufsichtsstruktur ist der Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 DSA, der die jugendrechtlichen Ziele des DSA spezifiziert.

So besagt Art. 28 Abs. 1 DSA, dass Anbieter von Online-Plattformen, die für Minderjährige zugänglich sind, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen müssen, um für ein hohes Maß an Sicherheit und Schutz von Minderjährigen zu sorgen.

Es ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen sowohl das Einschreiten im Einzelfall als auch strukturelle Designentscheidungen umfassen (für eine ausführliche rechtliche Herleitung s. Stellungnahme der Medienanstalten zum DDG-E vom 25.08.2023³). Der DSA kennt den Begriff der „Vorsorgemaßnahme“ nicht – weder der Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 DSA noch der entsprechende Erwägungsgrund (EG) 71 grenzen den Anwendungsbereich auf Vorsorgemaßnahmen ein.

Diese Ansicht wird auch von der Kommentierung zu Art. 28 Abs. 1 DSA von Herrn Dr. Holznagel unterstützt: *„Es ist zu erwarten, dass je nach Anbieter, Nutzergruppe, technischer Entwicklung, Nutzungsverhalten sowie Kinder- und Jugendphänomenen verschiedenste erforderliche Maßnahmen abzuleiten sind. [...] Neben dem Schutzgut lassen sich die erforderlichen Maßnahmen danach unterscheiden, dass ein Einschreiten im Einzelfall (reaktive Maßnahmen), aber auch systemische Designentscheidungen erforderlich sein können (safety by design, [...]).“⁴ sowie „Aus bisher Gesamten folgen [...] Handlungspflichten jedenfalls bei konkreter Kenntnis (oder Kenntnis offensichtlicher Umstände) eines rechtswidrigen Inhalts [...]. Neben reaktiven Pflichten treten im Einzelfall zu bestimmende pro-aktive Verhinderungspflichten [...]. Handlungspflichten können hier darauf hinauslaufen, dass präventiv Nutzer oder ganze Gruppen gesperrt werden oder ggf. sogar Teile des Angebots einzuschränken sind.“⁵ Die Norm umfasst damit sowohl Vorsorgemaßnahmen als auch Einzelmaßnahmen. Zum gleichen Schluss kommt auch das Hans-Bredow-Institut (HBI) in seiner Studie „Stärkung von Kinderrechten durch den Digital Services Act“.⁶*

So ist davon auszugehen, dass mit der Einführung des Art. 28 Abs. 1 DSA der europäische Gesetzgeber Kindern und Jugendlichen den größtmöglichen Schutz in der Online-Welt zukommen lassen wollte. Grundsätzlich sind alle Maßnahmen des JMStV immer mit einer Inhaltprüfung verknüpft. Demensprechend umfasst die Norm damit sowohl die Vorsorgemaßnahmen des JMStV, wie z. B. technische Vorkehrungen

³[Stellungnahme der Medienanstalten zum DDG-E vom 25.08.2023](#) (zuletzt abgerufen am 19.02.2023).

⁴ Holznagel in: Müller-Terpitz/Kühler, DSA, Artikel 28, Rn. 28.

⁵ Holznagel in: Müller-Terpitz/Kühler, DSA, Artikel 28, Rn. 30.

⁶ [Stärkung von Kinderrechten durch den Digital Services Act - Hans-Bredow-Institut für Medienforschung](#) (zuletzt abgerufen am 15.02.2024).

i. S. v. Altersverifikationssystemen (AVS) und Jugendschutzprogrammen, als auch Einzelmaßnahmen des JMStV, wie z. B. die Löschung einzelner Videos extremer Gewaltdarstellungen. Diese Maßnahmen zielen alle darauf ab, sicherzustellen, dass Minderjährige keinen entwicklungsbeeinträchtigenden bzw. offensichtlich schwer jugendgefährdenden Inhalten ausgesetzt sind. Damit ergibt sich gemäß JMStV stets eine Logik, die sich am konkreten einzelnen Rechtsverstoß orientiert, welche zugleich mit europarechtlichen Vorgaben wie dem Herkunftslandprinzip und den Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung vereinbar sind.

Der deutsche Gesetzgeber sollte davon absehen, den Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 DSA mehr einzugrenzen als es das europäische Recht vorgibt. Dies würde eine Europarechtskonformität des DDG zusätzlich befördern. Im Rahmen der Begründung zu § 12 Abs. 2 DDG-E sollte daher eine Klarstellung erfolgen, dass dieser auch für Maßnahmen nach dem JMStV in Bezug auf einzelne Inhalte gilt und nicht nur für die Anordnung von strukturellen Vorsorgemaßnahmen. Zudem sollten auch dringend die Anpassungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) in Art. 12 Nr. 5 Buchst. a) DDG-E (Änderung von § 24a JuSchG) dahingehend geprüft werden, dass der Begriff der „Vorsorgemaßnahme“ nicht entlang des Wortlauts des Art. 28 Abs. 1 DSA definiert wird und so eine Eingrenzung des Anwendungsbereichs „durch die Hintertür“ entsteht.

5 Die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

5.1 Die Koordinierungsstelle als Schnittstelle und die Zusammenarbeit zwischen den im DDG-E genannten Behörden

Die Medienanstalten begrüßen den Umstand, dass die BNetzA als Koordinator für Digitale Dienste benannt werden soll (§ 12 Abs. 1 DDG-E). Soweit sichergestellt wird, dass die bei der BNetzA zu schaffende Koordinierungsstelle die Unabhängigkeitsanforderungen des DSA erfüllt, erscheint die BNetzA die geeignete Stelle zu sein, um die aus dem DSA erwachsenden Koordinierungs- und (in Teilen) Durchsetzungsaufgaben in den verschiedenen Bereichen zu übernehmen.

Wie oben bereits dargestellt, ist es allerdings für den Bereich der Medien aufgrund des Gebots der staatsfernen Medienaufsicht unumgänglich neben der BNetzA als Koordinator für Digitale Dienste auch eine Landesbehörde für die Umsetzung medienrelevanter Sachverhalte zu benennen. Die bei der BNetzA zu bildende Koordinierungsstelle (und auch die zukünftige Stelle für Kinderrechte in digitalen Diensten bei der BzKJ) kann zwar durch die in § 15 DDG-E vorgesehenen Vorgaben die im DSA für zuständige Behörden geforderte Unabhängigkeit erlangen. Dem in Deutschland zusätzlich geltenden Gebot der staatsfernen Medienaufsicht wird durch die Vorgaben allerdings nicht Genüge getan. Die Wahrung der Staatsferne im Medienbereich kann nur durch die – im 5. MÄStV bereits vorgesehene – besondere Benennung der Medienanstalten als zuständige Behörde gemäß ihrer Zuständigkeit nach JMStV gelingen.

Die Medienanstalten blicken der Zusammenarbeit mit der BNetzA und den im Übrigen benannten zuständigen Stellen äußerst positiv entgegen und führen bereits erste Gespräche, um mit Inkrafttreten des DDG die notwendigen Verfahrens- und Abstimmungsprozesse etablieren zu können. Die Bereitschaft aller Beteiligten zur vertrauensvollen und konstruktiven Zusammenarbeit ist aus Sicht der Medienanstalten gegeben. Die Medienanstalten begrüßen insgesamt die Regelungen zur Zusammenarbeit der Koordinierungsstelle mit den im DDG-E benannten zuständigen Behörden in den §§ 18 und 19 DDG-E.

In § 18 sieht der DDG-E eine Kann-Vorschrift für das Schließen von Verwaltungsvereinbarungen vor. Vor dem Hintergrund der Wahrung von Flexibilität ist dies grundsätzlich verständlich, so gibt es sicherlich zuständige Behörden, deren Rechtsgebiete nur wenig Überschneidungen aufweisen und zwischen denen Verwaltungsvereinbarungen nicht sinnvoll erscheinen. **Die Medienanstalten weisen dennoch darauf hin, dass in bestimmten Konstellationen, bspw. zwischen einer zuständigen Behörde und der Koordinierungsstelle, Verwaltungsvereinbarungen für die effektive praktische Zusammenarbeit notwendig sind.**

In dem Sinne ist es auch absolut richtig, im DDG-E keine weiteren konkretisierenden Vorgaben zur Zusammenarbeit zwischen der Koordinierungsstelle und den zuständigen Behörden zu machen. Die daraus resultierende Flexibilität garantiert praxisnahe und bei gegebener Notwendigkeit adaptierbare Vereinbarungen. Die Verpflichtungen zur kooperativen und vertrauensvollen Zusammenarbeit sowie zum Informationsaustausch in § 18 Abs. 1 DDG-E bilden eine solide Basis für die gemeinsame Durchsetzung des DSA.

Dass diese gemeinsame Durchsetzung ohne spezifische Regelungen effektiv erfolgen kann, zeigt die bisherige Zusammenarbeit. Im sogenannten „Informal Network“ sitzt bereits jetzt die BNetzA als zukünftiger deutscher Digital Koordinator. Das Netzwerk wurde mittels Empfehlung an die Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission als Reaktion auf die vielen rechtswidrigen Inhalte auf Plattformen im Kontext des Nahostkonflikts geschaffen, u. a. um zu kompensieren, dass das Gremium noch nicht arbeiten kann⁷. Die Bundesregierung hat daraufhin die BNetzA als deutsche Vertreterin benannt, allerdings auch festgeschrieben, dass sie sich vor den Sitzungen mit anderen zuständigen Behörden austauschen muss – darunter auch mit dem Europabeauftragten der Medienanstalten. Die bisherige Zusammenarbeit verläuft reibungslos.

5.2 Die Beschwerdeverfahren nach dem DDG-E (und dem DSA)

Eine besonders entscheidende Aufgabe für die BNetzA in ihrer Rolle als Koordinierungsstelle ist der Umgang mit Beschwerden. Die Koordinierungsstelle wird die zentrale Beschwerdestelle für Nutzerinnen und Nutzer sowie für jegliche Einrichtungen, Organisationen oder Vereinigungen bei Zuwiderhandlung von Vermittlungsdiensten gegen den DSA (Art. 53

⁷ [Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18.10.2023.](#)

DSA) sein. Die Erfahrung der Medienanstalten im Umgang mit Beschwerden hat zeigt, dass solche Verfahren möglichst niedrigschwellig gestaltet sein müssen. Darüber hinaus ist zu betonen, dass der Umgang mit Beschwerden innerhalb der Koordinierungsstelle von großer Relevanz dafür ist, dass die Verordnung effektiv durchgesetzt werden kann. Nur wenn diese beiden Aspekte der Beschwerdeverfahren funktionieren und verzahnt sind, kann sich das Potenzial einer einheitlichen Beschwerdestelle im Sinne des Schutzes der Nutzerinnen und Nutzer entfalten.

Sofern eine Beschwerde in die Zuständigkeit einer anderen in § 12 DDG-E benannten Behörde fällt, hat die Koordinierungsstelle gemäß Art. 53 DSA i. V. m. EG 118 und § 20 DDG diese an die entsprechende Behörde weiterzuleiten. Die Koordinierungsstelle bleibt während des gesamten Prozesses Ansprechpartnerin für die Beschwerdeführerin oder den Beschwerdeführer. Die Empfehlung in § 18 DDG-E, genaue Verfahrensweisen zur Weiterleitung und Bearbeitung von Beschwerden in Verwaltungsvereinbarungen festzulegen, ist demnach begrüßenswert. In Zukunft bedarf es in der Praxis einer genauen Abgrenzung der Zuständigkeiten der in § 12 benannten zuständigen Behörden, sodass Beschwerden im Sinne des Schutzes der Nutzerinnen und Nutzer von Vermittlungsdiensten an die richtigen Stellen weitergeleitet und unmittelbar bearbeitet werden können. Die Medienanstalten haben ein großes Interesse daran, die Koordinierungsstelle dabei zu unterstützen, eine effektive und zügige Weiterleitung sowie Bearbeitung der Beschwerden zu garantieren.

6 Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene

6.1 Die Zusammenarbeit zwischen den Digitalkoordinatoren, zuständigen Behörden und im Gremium für digitale Dienste

Der DSA sieht verschiedene Verfahren zur Zusammenarbeit zwischen den Digitalkoordinatoren vor (vgl. Art. 57 – 60 DSA). Diese Zusammenarbeitsnormen schließen eine direkte Nutzung der Verfahren durch die zuständigen Behörden nicht explizit aus. Da das DDG festschreibt, dass die Koordinierungsstelle für alle DSA-Normen außer den speziell zugewiesenen zuständig ist, kann man schlussfolgern, dass die Medienanstalten im Falle der Durchsetzung von Maßnahmen gemäß Art. 28 Abs. 1 im grenzüberschreitenden Fall, d. h. im Rahmen der Kooperationsverfahren des DSA, an die Stelle der Koordinierungsstelle treten. Dies ist nicht zuletzt aufgrund des Verbots der Mischverwaltung sowie der Länderkompetenz für Medien die richtige Lösung. Eine enge Abstimmung zwischen der Koordinierungsstelle und der jeweiligen zuständigen Behörde ist hierbei selbstverständlich.

Neben der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Digitalkoordinatoren und zuständigen Behörden schafft der DSA in Art. 61 das Gremium für digitale Dienste, das sich aus den Digitalkoordinatoren der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zusammensetzt. Ab dem 17. Februar wird dieses Gremium tätig werden. Das Gremium hat

unterschiedliche Aufgaben, die von der Befassung mit konkreten Fällen hin zu abstrakter Beratung der Kommission sowie der Erstellung von Leitlinien und Verhaltenskodizes reichen.

Der DSA sieht bereits vor, dass sich auch zuständige Behörden an den Sitzungen beteiligen können, sofern dies im nationalen Recht vorgesehen ist und sie mit der Anwendung und Durchsetzung des DSA betraut sind (Art. 62 Abs. 1 Satz 2 und 3). Obgleich das Recht der Einladung bzw. Benennung gemäß EG 131 der Koordinierungsstelle obliegt, unterscheidet Art. 62 DSA zwei Formen von Beteiligungsrecht. Zum einen besteht für Behörden, denen national eine Zuständigkeit für den DSA zugewiesen wurde, ein eigenständiges Beteiligungsrecht. Zum anderen können „weitere“ nationale Behörden vom DSC eingeladen werden, an den Sitzungen teilzunehmen⁸.

Die Medienanstalten begrüßen ausdrücklich die in § 16 Abs. 2 Satz 3 DDG-E explizit eingeräumte Möglichkeit für zuständige Behörden, sich an der Arbeit des Gremiums beteiligen zu können. Eine Beteiligung am Gremium ist für die Medienanstalten von großer Bedeutung. Zur Wahrung verfassungsrechtlicher Kompetenzen sowie der Staatsferne der Medienaufsicht ist die Einbeziehung der Länder und damit eine Beteiligung der Medienanstalten an der Arbeit des Gremiums bei medienrechtlichen Fällen und Fragestellungen im Gremium unabdingbar. **Eine solche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf europäischer Ebene ist auch nicht unbekannt (Art. 23 Abs. 6 GG). Die hierzu erarbeiteten Grundsätze können auch auf die Zusammenarbeit im Gremium angewandt werden.**

Besonders instruktiv für die Notwendigkeit der Beteiligung der zuständigen Behörden am Gremium sind die Aufgaben, die Art. 63 DSA dem Gremium zuschreibt. So soll das Gremium u. a. bei der Analyse der Risikoberichte von sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen (VLOPs und VLOSEs) (vgl. § 63 Abs. 1 Buchst. b)) sowie bei der Entwicklung von Leitlinien und Verhaltenskodizes (vgl. § 63 Abs. 1 Buchst. e)) mitwirken. Die Risikoberichte der VLOPs und VLOSEs gemäß Art. 34 DSA müssen beispielsweise auch Auswirkungen auf Medienfreiheit und -pluralismus sowie durch die Inthaltungsmoderation berücksichtigen. Ein prominentes Beispiel für einen europäischen Verhaltenskodex ist der Strengthened Code of Practice on Disinformation (CoP 2.0). Die Mitwirkung im Gremium hinsichtlich dieser zwei beispielhaften Aufgaben liegt daher eindeutig in der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Medienanstalten. Eine solche Vertretungsregelung ist bereits gängige und im GG verankerte Praxis in der Vertretung der Bundesrepublik zwischen Bund und Ländern (vgl. Art. 23 GG).

⁸ Vgl. Schmid/Matzneller in: Müller-Terpitz/Köhler, DSA, Artikel 62, Rn. 9 ff.

Eine weitere Eingrenzung im DDG-E, dass die Koordinierungsstelle alleinige Vertreterin Deutschlands im Gremium ist, braucht es aufgrund der spezifischen Regelung im DSA (vgl. Art. 62 Abs. 3 DSA) nicht.

6.2 Die Zusammenarbeit mit der europäischen Kommission

Die Europäische Kommission erlangt durch den DSA erstmalig Regulierungs- und Durchsetzungskompetenz hinsichtlich Plattformen, und zwar für besondere Sorgfaltspflichten und systemische Risiken von VLOPs und VLOSEs. Für einzelne, konkrete Verstöße erlangt die Europäische Kommission keine Kompetenz. Darüber hinaus definiert der DSA nicht neu, welche Inhalte rechtswidrig sind, sondern verweist in Art. 3 Buchst. h) auf die Gültigkeit anderer Vorschriften, die in Unionsrecht oder nationalem Recht verankert sind. Dies bedeutet zudem, dass die Hoheit über die Feststellung des Verstoßes über die Rechtswidrigkeit bei national zuständigen Behörden liegt. Im besonders sensiblen Bereich der Medien liegt die Feststellung der Verstöße dementsprechend bei den staatsfernen Medienaufsichtsbehörden.

Der DSA wählt mit zwei Unterscheidungen einen abgestuften Regulierungsansatz. Zum einen differenziert er zwischen konkreten Verstößen sowie rechtswidrigen Inhalten einerseits und systemischen Risiken andererseits. Zum anderen sieht er für die größten Anbieter digitaler Dienste strengere Regelungen vor. **Dieser abgestufte Regulierungsansatz erscheint bislang als gute Lösung für die Abwägung zwischen der Wahrung der Meinungsfreiheit und dem Schutz der Gesellschaft vor Gefahren im Digitalen.**

Exemplarisch ist in dieser Hinsicht die Anordnungsbefugnis aus Art. 9 DSA zu nennen. Während die im Mitgliedstaat für die Durchsetzung des DSA zuständigen Behörden gemäß Art. 9 DSA bereits beim Vorliegen einzelner Verstöße Anordnungen an die regulierten Plattformen versenden dürfen, kann die Europäische Kommission bei VLOPs und VLOSEs erst ab dem Vorliegen eines systematischen Verstoßes oder eines systemischen Risikos tätig werden.

Ein systematischer Verstoß bzw. ein systemisches Risiko setzt dabei voraus, dass Verstöße mit einer gewissen Frequenz begangen werden bzw. das Design der Plattform ein Risiko für ein gewisses Schutzgut darstellt. Dementsprechend zeigt z. B. erst die Masse an eingeleiteten Verfahren i. S. d. Art. 9 DSA, ob ein systematischer Verstoß bzw. ein systemisches Risiko vorliegt. Problematisch bei Verfahren nach Art. 9 DSA ist allerdings bereits jetzt, dass den Plattformen nur eine Antwortpflicht zukommt. Eine Rechtsfolge bei nicht ausreichender oder vollständiger Nichtumsetzung der Anordnung sieht der DSA nicht vor. Ähnliches gilt für die Jugendschutzbestimmungen des Art. 28 Abs. 1 sowie Art. 34 Abs. 1 Buchst. b) und d) DSA. Zwar obliegt der Europäischen Kommission die Durchsetzung dieser Vorschriften gegenüber VLOPs und VLOSEs, allerdings nur bei systemischen, d. h. generell-abstrakten, Gefahren für die genannten Schutzgüter. Dieser Umstand zeigt, dass die

Werteentscheidung darüber, was ein jugendschutzgefährdender oder entwicklungsbeeinträchtigender Inhalt ist, auf nationaler Ebene verbleibt und aufgrund der subsidiären Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten auch dort verbleiben muss. Damit muss auch die Einzelfallbetrachtung und -bewertung von Inhalten bei den zuständigen nationalen Behörden verbleiben. Abseits einer Mindestharmonisierung kann deshalb nur das Schutzniveau des jeweiligen Mitgliedstaats maßgeblich sein.

Eine ungeklärte Frage, die jedoch auch das DDG-E nicht lösen kann, ist, ab wann ein Risiko einer Plattform systemisch ist (und entsprechend gemindert werden muss) bzw. ab wann ein Verstoß einer Plattform gegen den DSA als systematisch zu bewerten ist. Auch wenn die Risikobewertung zunächst eine Selbstbewertung durch die Plattform darstellt, sieht der DSA ab Vorliegen eines systemischen Risikos eine Pflicht zur Risikominderung vor. Eine eindeutige und transparente Methodik sowie eine klare Definition mittels delegierter Rechtsakte sind zur effektiven Wahrung der Meinungsfreiheit dringend notwendig. Dies gilt vor allem mit Blick auf Risikominderungsmaßnahmen, die nicht im Zusammenhang mit rechtswidrigen Inhalten stehen. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch auch kritisch anzumerken, dass die Europäische Kommission als Aufsichtsbehörde für VLOPs und VLOSEs die Unabhängigkeitserfordernisse, die der DSA für zuständige Behörden aufstellt, selbst nicht erfüllt.

Insgesamt kann die effektive Durchsetzung der Sorgfaltspflichten aus dem DSA (konkrete Verstöße und systemische Risiken) nur funktionieren, wenn die Koordinatoren, zuständigen Behörden und die Europäischen Kommission eng und konstruktiv zusammenarbeiten. Die Europäische Kommission ist in der Wahrnehmung ihrer Aufsichtskompetenz für VLOPs und VLOSEs maßgeblich auf die nationalen Behörden angewiesen. Gleichsam kommt den nationalen Regulierungsbehörden gemäß Art. 65 Abs. 2 die Verantwortung zu, die Kommission zum Tätigwerden aufzufordern, sofern ein systematischer Verstoß oder ein systemisches Risiko vermutet wird. Dies ist bereits gelebte Praxis. Vor dem Hintergrund des Nahost-Konflikts arbeiten die Medienanstalten eng mit der BNetzA und der Europäischen Kommission zusammen, indem durch die Medienanstalten potenziell absolut unzulässige Inhalte und Desinformation auf VLOPs und VLOSEs aufgearbeitet und übermittelt werden.

Darüber hinaus weisen die Medienanstalten auf ihre Erfahrung bei der Durchsetzung deutschen und europäischen Rechts außerhalb der Europäischen Union hin, die aufgrund mangelnder Vollstreckungsabkommen meist mit größeren Durchsetzungsschwierigkeiten verbunden ist.

Ob sich also der DSA und das DDG-E im globalen Kontext durchsetzen lassen, wird sich zeigen müssen. Bereits jetzt lässt sich aber sagen, dass eine globale Durchsetzung der im DSA und im DDG-E getroffenen Regelungen nur dann möglich ist, wenn alle betroffenen und zuständigen Stellen abgestimmt agieren. In den bereits hierzu geführten

Gesprächen zeigt sich deutlich, dass der Wille zur Kooperation bei den im DDG-E genannten zuständigen Behörden vorhanden ist.

7 **Regelungslücke nach dem Wegfall des NetzDG?**

In seiner Stellungnahme zum DDG-E weist der Bundesrat darauf hin, dass durch den Wegfall des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) eine Regelungslücke entstanden ist bzw. ein regulatorischer Rückschritt begangen wurde. Auslöser ist der im NetzDG enthaltene Straftatenkatalog (§ 3a Abs. 2 NetzDG), der zu Meldepflichten bei den Anbietern von sozialen Netzwerken führt.

Auch die Medienanstalten nehmen in ihrer Aufsichtspraxis eine Regelungslücke in diesem Bereich wahr. Im Rahmen der Zusammenarbeit der Medienanstalten mit der Zentralen Meldestelle für strafbare Inhalte im Internet (ZMI) des Bundeskriminalamts übermittelt diese auch Löschanregungen für Inhalte, die Straftatbestände erfüllen, jedoch keine Entsprechung in § 4 Abs. 1 JMStV haben. Durch die fehlende Entsprechung im JMStV entstehen Lücken im Löschmodus, deren Umfang etwa zehn Prozent aller zugelieferten Löschanregungen betrifft. Die Medienanstalten haben derzeit keine Kompetenz, wegen der oben genannten Inhalte aufsichtsrechtliche Verfahren einzuleiten und sicherzustellen, dass Inhalte gelöscht werden.

Deshalb haben die Medienanstalten in ihrer Stellungnahme zum 5.⁹ als auch 6. MÄStV-E eine Erweiterung des Straftatenkatalogs in § 4 Abs. 1 JMStV um weitere Straftatbestände angeregt, deren Schutzgut der öffentliche Friede ist. Darunter fällt insbesondere auch der § 140 StGB. Dessen aktuelle Bedeutung zeigt sich derzeit im Zusammenhang mit der Nahost-Krise und einer damit einhergehend hohen Zahl an Löschanregungen.

Diese Anpassungen könnten auch die Bedenken des Bundesrates hinsichtlich einer entstandenen Regelungslücke durch den Wegfall des NetzDG relativieren.

8 **Die Definition „Telemedium“ und „digitaler Dienst“**

Der für die Definition „Digitaler Dienst“ (vormals „Telemedium“) vorgesehene Verweis des DDG-E auf die Definition der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft wird von den Medienanstalten kritisch bewertet. Ein solcher Verweis würde dazu führen, dass Begrifflichkeiten, die auch Auswirkungen auf den Medienbereich haben, durch europäische Institutionen geprägt und bei Anpassungen neu definiert werden könnten. Die

⁹ [Stellungnahme der Medienanstalten zum 5. MÄStV; Anlage zur Stellungnahme der Medienanstalten zum 5. MÄStV](#) (zuletzt abgerufen am 19.02.2024).

Begriffsbestimmungen des europäischen Rechts sind dabei sehr ökonomisch geprägt und gehen nicht auf die Eigenheiten und kulturellen Besonderheiten des jeweiligen Mitgliedstaates ein. Zudem führen derartige Verweise dazu, dass der deutsche Gesetzgeber die Hoheit über den Anwendungsbereich seiner Gesetze indirekt in die Hände der Europäischen Union gibt.

Die Medienanstalten regen dringend an, einen solchen Verweis nochmals auf seine Tauglichkeit zu überprüfen.

Dr. Tobias Schmid ist Direktor der Landesanstalt für Medien NRW und Europabeauftragter der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Die [Landesanstalt für Medien NRW](#) ist eine von 14 Medienanstalten in Deutschland, die als öffentliche Einrichtungen, staatsfern und wirtschaftlich unabhängig organisiert sind. Ihre Aufgaben sind es, Freiheit in den Medien zu schützen, Meinungsfreiheit zu ermöglichen, Vielfalt zu fördern und Recht zu sichern.

Unter der Dachmarke [die medienanstalten](#) arbeiten alle Medienanstalten bei zentralen Aufgaben und Projekten zusammen. So können sie gewährleisten, dass die bundesweiten privaten Radio- und Fernsehsender einheitlich reguliert werden und die Medienanstalten in der europäischen Medienpolitik mit einer Stimme sprechen.

[die medienanstalten](#)
Gemeinsame Geschäftsstelle
Friedrichstraße 60
10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 2064690-0
Mail: info@die-medienanstalten.de
www.die-medienanstalten.de