

26.03.21**Beschluss**
des Bundesrates

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) 825 final; Ratsdok. 14124/20

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt, dass sich die EU rund 20 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr oder E-Commerce-Richtlinie) intensiv mit der digitalen Plattformökonomie beschäftigt und einen zeitgemäßen Rechtsrahmen anstrebt.
2. Der Bundesrat nimmt den Verordnungsvorschlag, welcher der Intention folgt, die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Vermittlungsdiensten allgemein und abschließend zu regeln (vergleiche beispielsweise Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b und Erwägungsgrund 9 des Verordnungsvorschlags) zur Kenntnis. Mit dem vorgeschlagenen Gesetz über digitale Dienste soll die notwendige Neugestaltung des rechtlichen Rahmens für digitale Dienste angegangen werden.

3. Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Verordnungsvorschlag im Wesentlichen den Risiken und Herausforderungen begegnet werden soll, die sich im Zusammenhang mit der Nutzung von digitalen Diensten sowohl für die Gesellschaft als auch für die einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher seit der Annahme der E-Commerce-Richtlinie ergeben haben.

Er stellt fest, dass die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag beabsichtigt, die 20 Jahre alte E-Commerce-Richtlinie fortzuentwickeln und im Sinne der europäischen Werte die Verantwortlichkeiten der Nutzenden, Plattformen und Behörden neu auszutarieren. Die Schaffung eines leistungsfähigen sowie klaren Rechts-, Transparenz- und Rechenschaftsrahmens für Vermittlungsdienste wie Online-Plattformen (zum Beispiel Online-Marktplätze, App-Stores und Social-Media-Plattformen) dient auch der Verbesserung des Verbraucherschutzes.

4. Der Bundesrat stellt weiterhin fest, dass der im Verordnungsvorschlag festgeschriebene Regelungsrahmen für Online-Plattformen aus Sicht des Verbraucherschutzes grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Er begrüßt die Beibehaltung des Haftungsprivilegs sowie insbesondere die verbraucherfreundliche Neuregelung betreffend die Einschränkung der generellen Haftungsbefreiung von Online-Marktplätzen, sofern für Verbraucherinnen und Verbraucher der Eindruck entsteht, dass der Online-Marktplatz selber der Händler ist.
5. Der Bundesrat betont, dass ein wirksamer Rechtsrahmen mit ausgewogenen Verantwortlichkeiten die Voraussetzung für Vertrauen in digitale Angebote und nachhaltige digitale Geschäftsmodelle seitens der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Anbieterinnen und Anbieter bildet. Dieser Rechtsrahmen muss vor allem sicherstellen, dass illegale Inhalte im Internet, insbesondere strafbare Handlungen, effektiv bekämpft werden können.
6. Der Bundesrat begrüßt insbesondere, dass der Verordnungsvorschlag die Grundprinzipien der E-Commerce-Richtlinie fortführt. Er begrüßt außerdem grundsätzlich, dass zentrale und bewährte Instrumente des digitalen Binnenmarktes wie das sogenannte Haftungsprivileg in abgestufter Verantwortlichkeit je nach Kontrollmöglichkeit des Anbieters über Inhalte weiterhin vorgesehen sind. Auch künftig darf es keine allgemeine Überwachungspflicht des Internets geben.

Der Grundsatz, dass der Diensteanbieter nicht für die im Auftrag eines Nutzens gespeicherten Informationen haftet, und der Verzicht auf eine allgemeine Überwachungsverpflichtung haben maßgeblich zu den Errungenschaften des Internets beigetragen und werden auch zukünftige Fortschritte begünstigen.

7. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag primär große Plattformen in den Blick nimmt und diese von kleineren Plattformen sowie KMU und Start-ups abgrenzt, da in erster Linie bei sehr großen Online-Plattformen Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Verbreitung illegaler Inhalte, Waren und Dienstleistungen sowie systembedingte Verletzungen von Verbraucherrechten bestehen.

Er unterstreicht das Ziel der Kommission, die Regeln für digitale Dienstleistungen zu stärken und hierdurch zu verhindern, dass deren Spielregeln faktisch von einigen wenigen sehr großen Privatunternehmen (Plattformen) bestimmt werden. Er sieht dies als wichtigen Schritt, um der Informationsasymmetrie zwischen Online-Diensten und den sie nutzenden Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Behörden entgegenzuwirken.

8. Der Bundesrat begrüßt auch, dass die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag eine sichere, vorhersehbare und vertrauenswürdige Online-Umgebung schaffen will, in der die Grundrechte geschützt werden, was auch dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher dient.

Nach seiner Auffassung betrifft der Verordnungsvorschlag insbesondere auch freiheitlich-demokratische Grundprinzipien und die kulturelle Vielfalt in den Mitgliedstaaten. Insbesondere wird der öffentliche Diskurs im Verordnungsvorschlag ausdrücklich als Schutzobjekt benannt.

Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5 Absätze 1 und 3 EUV

9. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag außerhalb der rein wettbewerbsbezogenen Binnenmarktkompetenz bewegt, indem sie den Rechtsakt auf Artikel 114 AEUV als die grundsätzliche Vorschrift zur Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt stützt, also außerhalb ausschließlicher Zuständigkeiten der EU nach Artikel 3 AEUV. Im Bereich der geteilten Zuständigkeiten nach Ar-

tikel 4 AEUV ist von der Kommission nach Artikel 5 Absätze 1 und 3 EUV das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, auch bei der Wahl des Rechtsakts.

- b) Er stellt fest, dass eine Prüfung der in Artikel 5 Absatz 3 EUV vorgegebenen Kriterien nach seiner Auffassung jedenfalls betreffend die Medienregulierung nicht beziehungsweise nur formelhaft erfolgt. Der Ausgangspunkt der Subsidiaritätsprüfung seitens der Kommission, „dass das Internet seinem Wesen nach grenzüberschreitend ist“, weist in Richtung eines Automatismus für die Notwendigkeit europäischer Rechtsetzung in Bezug auf Tätigkeiten im oder über das Internet. Ein solch weites Verständnis der Handlungsmöglichkeiten der EU widerspricht dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Artikel 5 Absatz 1 EUV sowie dem kompetenzbegrenzenden Charakter des Subsidiaritätsprinzips und verkennt die nach wie vor primär nationale und regionale Prägung der Medienmärkte in Europa.
- c) Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sieht der Bundesrat die Rechtsform der Verordnung im Hinblick auf den Verordnungsvorschlag gegenüber der Rechtsform der Richtlinie als nachrangig an. Um eine europarechtskonforme Ausgestaltung zu erreichen und insbesondere dem Subsidiaritätsgedanken Rechnung zu tragen, bedarf es einer entsprechenden Öffnungsklausel zur Sicherung mitgliedstaatlicher Rechte im Bereich des Medienpluralismus.
- d) Der Bundesrat hat erhebliche Zweifel, ob eine Regulierung nationaler Behördenstrukturen, so wie sie durch den Verordnungsvorschlag erfolgt, erforderlich und angemessen ist.

Beachtung der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten und ihrer Regelungskompetenz zur Sicherung des Medienpluralismus

- 10. a) Der Bundesrat betont, dass die Regelungskompetenz zur Sicherung des Medienpluralismus nach den europäischen Verträgen bei den Mitgliedstaaten und als Ausdruck des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland bei den Ländern liegt. Die Organe der EU haben den Pluralismus der Medien und die Vielfalt der verschiedenen nationalen Medienlandschaften in Europa bei der Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu achten. Diese Prinzipien werden ausdrücklich auch in den unter der deutschen Ratspräsi-

denschaft verabschiedeten Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems (2020/C 422/08) bekräftigt und auch in anderen europäischen Regelungen anerkannt (vergleiche zum Beispiel Artikel 1 Absatz 6 E-Commerce-Richtlinie, Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b des Europäischen Elektronischen Kommunikationskodexes, Artikel 21 Absatz 4 EG-Fusionskontrollverordnung oder Artikel 85 Datenschutz-Grundverordnung). Die Mitgliedstaaten betonen in den Ratsschlussfolgerungen ausdrücklich auch die Notwendigkeit medienpluralismussichernder Gesetzgebung im Bereich des Internets, wie dies zuvor auch das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 18. Juli 2018, Aktenzeichen 1 BvR 1675/16, Randnummer 79) und der EuGH (Urteil vom 23. Oktober 2020, Rechtssache C-719/18 Vivendi, Randnummer 74) bereits getan haben.

- b) Er weist darauf hin, dass im Hinblick auf den durch nationales Recht zu sichernden Medienpluralismus Maßnahmen gegenüber Diensten der Informationsgesellschaft erforderlich sind, die mit Blick auf die im Verordnungsvorschlag enthaltenen Vorgaben für Vermittlungsdienste weitergehende oder modifizierte Verpflichtungen umfassen. Dies betrifft etwa den Umgang auch mit legalen Inhalten, die über Vermittlungsdienste verbreitet werden (zum Beispiel zur diskriminierungsfreien Auffindbarkeit journalistischer Angebote). Auch die Kategorisierung der regulierten Vermittlungsdienste als reine Durchleitungs-, Caching- und Hosting-Dienste sowie (sehr große) Online-Plattformen ist nur sehr begrenzt geeignet, die Bedeutung der Dienste für die Verbreitung journalistisch-redaktioneller Angebote zu erfassen.
- c) Der Bundesrat fordert sicherzustellen, dass die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, ihrer Verpflichtung zur Sicherung von Meinungs- und Medienpluralismus nachzukommen, nicht eingeschränkt werden. Die in ihrer Kulturhoheit liegende Regulierung wie auch die Durchsetzung sind daher durch eine entsprechende Öffnungsklausel sicherzustellen, welche zusätzliche Verpflichtungen, Ausnahmen oder Abweichungen von der vorgeschlagenen Verordnung ermöglicht, soweit sie zur Sicherung des Medienpluralismus notwendig sind. Dies gilt im Besonderen mit Blick auf Vermittlungsdienste im Sinne des Artikels 2 Buchstabe f des Verordnungsvorschlags, die journalistisch-redaktionelle Angebote öffentlich verbreiten.

Zu einzelnen Vorschriften – insbesondere Artikel 1 bis 12 des Verordnungsvorschlags

11. Positiv zu bewerten ist der gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags weit gezogene persönliche Anwendungsbereich des sogenannten Digital Services Act, der für alle Vermittlungsdienste innerhalb der EU gelten soll, unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der Union haben oder nicht. Damit wird ein einheitliches Regelungsregime für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen der digitalen Plattformwirtschaft sichergestellt.
12. Die Einbeziehung einschlägiger Diensteanbieter mit Sitz außerhalb der EU, die im Binnenmarkt tätig sind, stellt aus Sicht des Bundesrates ein wichtiges Instrument dar, um Wettbewerbsnachteile für in der EU ansässige Anbieter zu verhindern und eine effektive Rechtsdurchsetzung gegenüber auch diesen Anbietern aus Drittstaaten sicherzustellen.
13. Zu begrüßen ist auch die nach Artikel 2 Buchstabe g des Verordnungsvorschlags weit gefasste und ebenfalls sitzunabhängige Definition eines "illegalen Inhaltes", nämlich als alles, was gegen Unionsrecht oder das Recht eines Mitgliedstaates verstößt. Diese Definition ist Grundlage und Voraussetzung einer möglichst breiten Durchsetzung des geltenden Rechts.
14. Der Bundesrat regt ferner an vorzuschlagen, die Ausnahmeregelung zur Haftungsbefreiung von Online-Marktplätzen (Artikel 5 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags) zu konkretisieren,
 - indem die Verordnung selbst definiert, wann der Händler „unter Aufsicht oder unter der Kontrolle“ des Marktplatzes handelt,
 - indem sie nicht nur bei Verstößen gegen „verbraucherschutzrechtliche Vorschriften“ gilt, sondern insbesondere auch bei der Verletzung der Sorgfaltspflichten im Sinne von Artikel 22 des Verordnungsvorschlags,
 - und es dabei nicht lediglich auf die Kenntnis „durchschnittlicher und angemessen informierter Verbraucher“ und Verbraucherinnen ankommen sollte, sondern stärker zu berücksichtigen ist, wie stark ausgeprägt die Informationsasymmetrie zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher im Einzelfall ist.

15. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass der Verordnungsvorschlag keine Differenzierung hinsichtlich der Plattformarten nach Transaktions- und Interaktionsplattformen beinhaltet. Es könnte sich anbieten, dass zum Beispiel Online-Marktplätze (Transaktionsplattformen) andere Sorgfaltspflichten treffen als soziale Netzwerke (Interaktionsplattformen). Der Verordnungsvorschlag unterscheidet indes bei den Plattformen lediglich nach deren Größe gemessen an der Nutzerzahl. Sehr große Plattformen mit mehr als 45 Millionen Nutzerinnen und Nutzern in der EU unterliegen demnach weitaus strengeren Auflagen als kleinere Akteure in der allgemeinen Kategorie „Online-Plattformen“. Sowohl soziale Netzwerke als auch Marktplätze fallen also in eine dieser beiden Kategorien. Intermediäre und Hosting-Plattformen, die nur die Infrastruktur für Online-Transaktionen und Online-Interaktionen zur Verfügung stellen, werden dagegen weniger belangt. Diese Lösung könnte zum Beispiel mit Blick auf Online-Marktplätze problematisch sein. Bei ihnen könnte eine Klarstellung erforderlich sein, dass sie unter bestimmten Bedingungen für illegale Inhalte – also etwa gefälschte oder unsichere Produkte auf der Plattform – haften. Nach seiner Auffassung enthält die Vorschrift in Artikel 5 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags keine ausreichende Klarstellung insoweit.
16. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag im Bereich der Haftung eine vorsichtige Fortentwicklung der bereits bestehenden Regeln der E-Commerce-Richtlinie vornimmt. Dazu gehört insbesondere die Beibehaltung der bisherigen Haftungsregeln der Artikel 12 bis 14 E-Commerce-Richtlinie für Intermediäre bei der Durchleitung, dem Caching und dem Hosting von Informationen. Wie bislang sind Intermediäre für fremde Inhalte grundsätzlich nicht verantwortlich. Es gilt ein Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht (Artikel 7 des Verordnungsvorschlags). Intermediäre haften erst dann für rechtswidrige Inhalte, wenn sie Kenntnis von diesen erlangen und sie nicht unverzüglich entfernen oder sperren (Artikel 5 des Verordnungsvorschlags). Die Kommission hat hier zu Recht anerkannt, dass es sich bei den Haftungsregelungen um einen der Grundpfeiler der Internetwirtschaft handelt und dass Intermediäre umfassenden Zugriff auf und Kontrolle über fremde Inhalte weder haben noch haben sollen.
17. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang auch die Regelung des Artikels 6 des Verordnungsvorschlags. Diese Vorschrift enthält eine sinnvolle Ergänzung der Haftungsregeln, indem sie klarstellt, dass freiwillige Inhaltskon-

trollen durch Intermediäre zur Verhinderung von Rechtsverletzungen deren Haftungsprivileg nicht in Frage stellen. Denn insbesondere die Annahme einer automatisch haftungsbegründeten Kenntnis der Intermediäre durch proaktive Maßnahmen – wie zum Beispiel dem Einsatz automatisierter Instrumente – würde für Intermediäre abschreckend wirken und sie an dem Ergreifen freiwilliger Maßnahmen hindern.

18. Der Bundesrat regt an, die Grundsätze der Haftungsfreistellung durch eine Klarstellung in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags zu stärken. Es sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass Anbieter von Vermittlungsdiensten für die in den Artikeln 3, 4 und 5 des Verordnungsvorschlags genannten Haftungsausschlüsse auch dann in Betracht kommen, wenn sie auf eigene Initiative freiwillige Untersuchungen oder andere Tätigkeiten zur Feststellung und Entfernung solcher Inhalte durchführen, die gegen ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen verstoßen.
19. Um die Rechtssicherheit weiter zu erhöhen, regt der Bundesrat an, für die Reaktionsdauer im Falle der Kenntnis von illegalen Inhalten einheitlich den Begriff „zügig“ wie in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags zu wählen anstatt des Begriffs „unverzüglich“ wie in Erwägungsgrund 22. Damit wird auch eine Abgrenzung zu der Erforderlichkeit eines „unverzüglichen“ Tätigwerdens bei Meldungen von vertrauenswürdigen Hinweisgebern gemäß Artikel 19 des Verordnungsvorschlags gewährleistet.
20. Unzureichend, jedenfalls unklar ist hingegen die Regelung der Rechtsfolgen bei illegalen Inhalten auf Plattformen von Hosting-Anbietern. Der Verordnungsvorschlag sieht zwar in Artikel 8 Anordnungsbefugnisse im Einzelfall für mitgliedstaatliche Gerichte und Behörden vor. Da sich illegale Inhalte wie strafbare Hassrede im Internet aber oft rasend schnell verbreiten, können staatliche Einzelanordnungen allein nie so effektiv sein wie eine gesetzliche, konkret befristete, staatlich durchsetzbare Löschpflicht, die im Verordnungsvorschlag bislang fehlt. Eine materiell-rechtliche Löschpflicht ergibt sich selbst bei Kenntnis des Anbieters von einem illegalen Inhalt nicht nach Artikel 5 des Verordnungsvorschlags. Dieser regelt lediglich, unter welchen Bedingungen der Anbieter haften kann, nicht aber welche Rechtsfolgen im Fall der Haftung gelten. Eine Löschpflicht ergibt sich auch nicht aus Artikel 14 des Verordnungsvorschlags, der

zwar die Pflicht zum Vorhalten eines Meldemechanismus vorsieht, für den Fall der Meldung eines illegalen Inhaltes aber keine Aussage trifft, wie der Anbieter hierauf reagieren muss. Wenn der Verordnungsvorschlag so zu interpretieren ist, dass keine unionsrechtliche Löschpflicht bei illegalen Inhalten besteht und zugleich eine solche im Sinne einer Vollharmonisierung auch im nationalen Recht nicht mehr geregelt werden kann, wäre dies ein klarer, nicht akzeptabler Rückschritt hinter das aktuell in Deutschland geltende Schutzniveau im Kampf gegen strafbare Inhalte im Internet. Jedenfalls bei strafbaren Inhalten muss die materiell-rechtliche Löschpflicht daher entweder im sogenannten Digital Services Act ausgestaltet werden oder es muss im Verordnungstext klargestellt werden, dass insofern weiterhin Spielräume im mitgliedstaatlichen Recht bestehen.

21. Der Verordnungsvorschlag bedarf der Änderung beziehungsweise der Ergänzung in Hinsicht auf die Durchsetzung der lokalen Zweckentfremdungsverbote, sowohl national als auch europaweit.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen zu der Vorlage auf europäischer Ebene für konkrete Regelungen einzusetzen, die den lokalen und regionalen Behörden die Möglichkeit eröffnen, wirksame und europaweit durchsetzbare Anordnungen zur Herausgabe von Daten und zur Löschung illegaler Inhalte erlassen zu können. Dabei sollte insbesondere darauf hingewirkt werden, dass die Plattformen gemäß Artikel 8 und Artikel 9 des Verordnungsvorschlags dazu verpflichtet werden, die Anordnungen zu befolgen.

Darüber hinaus sollte die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, entsprechende Regelungen nach den noch geltenden Artikeln 14 Absatz 3 und 15 Absatz 2 der E-Commerce-Richtlinie zu erlassen, ausdrücklich erhalten bleiben.

Außerdem sollten in der vorgeschlagenen Verordnung die Instrumente und Verfahren eindeutig bestimmt sein, die den lokalen Behörden zur Verfügung gestellt werden, um Verstöße gegen Zweckentfremdungsverbote zu verhindern beziehungsweise zu ahnden. Dazu müssen in der vorgeschlagenen Verordnung unter anderem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Anordnungen auch dann zugestellt und vollstreckt werden können, wenn der Diensteanbieter seinen Sitz in einem anderen europäischen Mitgliedsstaat hat. Ein Gesetz, das nicht vollziehbar und vollstreckbar ist, läuft leer.

22. Der Bundesrat regt allerdings an, eine differenzierte Regulierung nach Plattformarten umzusetzen, unter anderem bezogen auf die Löschfristen für gemeldete illegale Inhalte. Auf Transaktionsplattformen wie Online-Marktplätzen sollte sichergestellt werden, dass Produkte, die in europäischen Schnellwarnsystemen gelistet sind oder die keine CE-Kennzeichnung aufweisen, innerhalb einer festgesetzten Frist von der Plattform gelöscht werden.
23. Er regt weiter an, bei Anordnungen und Meldungen auf digitale Meldewege zu setzen anstatt die fehleranfällige und bürokratische Angabe der URL-Adresse zu fordern.
24. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass Deutschland bereits über fundierte Erfahrungen im Bereich der Schaffung und Durchsetzung eines angemessenen Rahmens für die Regulierung der Anbieter von digitalen Vermittlungsdiensten verfügt. Da die vorgeschlagene Verordnung mit dem Anspruch der Vollharmonisierung keinen nationalen Spielraum zulässt, ist es aus Sicht des Bundesrates dringend geboten, die in Deutschland gemachten Erfahrungen zu nutzen und bewährte, effektive Maßnahmen in den Verordnungsvorschlag aufzunehmen. Dies schließt auch Aspekte der strafrechtlichen Verfolgung ein und betrifft beispielsweise Festlegungen in Bezug auf Aufbewahrungspflichten beim Notice-and-take-down-Verfahren. Der Bundesrat betont, dass die Durchsetzung der Maßnahmen sich in den Mitgliedstaaten durch Anwendung der Verordnung nicht verschlechtern darf, damit so gemeinsam das Ziel eines sicheren und die Grundrechte wahrenen Online-Binnenmarktes erreicht werden kann.
25. Zu begrüßen ist im Grundsatz, dass der Verordnungsvorschlag in seinen Artikeln 12 und 20 Vorgaben für Gemeinschaftsstandards von Plattformbetreibern sowie Voraussetzungen zum Sperren unredlicher Nutzer festlegt. Problematisch ist jedoch, dass die Vorschriften einen zu geringen Konkretisierungsgrad aufweisen, indem sie zu weitgehend mit unbestimmten Rechtsbegriffen operieren. Aufgrund der Grundrechtsrelevanz der Verbreitung von und des Zugangs zu Informationen muss der europäische Gesetzgeber die wesentlichen Wertentscheidungen selbst treffen und klare Kriterien definieren, nach denen Netzwerke Inhalte löschen und Nutzende vom Informationsfluss aussperren dürfen beziehungsweise müssen.

Beachtung des Grundsatzes der Staatsferne der Medienaufsicht und notwendige Verbesserungen für die behördliche Rechtsdurchsetzung

26. a) Aufsichtsstrukturen im Medienbereich unterliegen in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich zwingenden Anforderungen an Unabhängigkeit, Pluralität und Staatsferne, welche auch im Rahmen eines horizontalen Regulierungsansatzes wie des vorliegenden Verordnungsvorschlags nicht zur Disposition stehen. Es ist sicherzustellen, dass diese Anforderungen durch die vorgeschlagene Verordnung nicht unterlaufen werden. Insbesondere ein Durchgriff europäischer behördlicher Strukturen, die diesen Grundsätzen nicht entsprechen, ist auszuschließen.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Kulturhoheit der Mitgliedstaaten auch die Frage der Ausgestaltung der den nationalen Erfordernissen entsprechenden Aufsichtsstrukturen im Medienbereich umfasst. Der Bundesrat fordert insofern sicherzustellen, dass die Regulierung durch die von mitgliedstaatlicher Seite bestimmten und ausgestalteten Strukturen beaufsichtigt und auch effektiv durchgesetzt werden kann. Dies schließt für besondere Sachlagen auch Mechanismen eines Vorgehens gegen Anbieter, die in den Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags fallen und in einem anderen Mitgliedstaat ihre Niederlassung haben, ein. Aus seiner Sicht erscheint es sinnvoll, bereits etablierte Strukturen zu nutzen und deren Koordinierung auf europäischer Ebene zu stärken.
- c) Er sieht insbesondere in der behördlichen Rechtsdurchsetzung im grenzüberschreitenden Kontext eine besondere Herausforderung. Er stellt jedoch in Frage, ob die in der Vorlage vorgeschlagenen Strukturen und Verfahren geeignet sind, zu einer wirkungsvollen Aufsicht beizutragen. Soweit die im Vorschlag der Verordnung vorgesehenen behördlichen Verfahren Anwendung finden, sollten diese zu wirksamen Maßnahmen gegenüber Diensteanbietern, auch bei anderen als sehr großen Online-Plattformen, führen. Die Verfahren sollten daher im Hinblick auf ihre zeitlichen Abläufe im Sinne einer effizienten Aufsicht sowie im Hinblick auf Informationspflichten, die zu keinem vermeidbaren, weil in der praktischen Umsetzung nicht erforderlichen, bürokratischen Aufwand führen sollten, überprüft werden.

- d) Der Bundesrat hat erhebliche Zweifel, ob sich der Verordnungsvorschlag auf die Durchsetzungsverfahren für Anordnungen nationaler Justiz- oder Verwaltungsbehörden, insbesondere betreffend den Jugendmedienschutz, gegenüber dem Status quo positiv auswirkt. Es bestehen vielmehr Bedenken, dass dieser Regulierungsansatz sogar negative Effekte haben könnte. Mit den Artikeln 8 und 9 des Verordnungsvorschlags wird ein neues Instrument eingeführt, das – dem Anschein nach – das Ziel verfolgt, es Justiz- und Verwaltungsbehörden zu erleichtern, gegen Inhalte eines Anbieters mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat vorzugehen, sofern diese im Empfangsstaat illegal sind. Neben Vorgaben zur Vereinheitlichung von Form und Inhalt entsprechender Anordnungen oder Auskunftersuchen und einer Informationspflicht der Koordinatoren für Digitale Dienste untereinander beschränken sich die Artikel 8 und 9 des Verordnungsvorschlags aber darauf, Anbietern von Vermittlungsdiensten eine Informationspflicht an die ausstellende Behörde aufzuerlegen, wie deren Anordnung oder deren Auskunftersuchen nachgekommen wurde. Der Verordnungsvorschlag setzt damit weitgehend auf die Eigenverantwortung der Anbieter von Vermittlungsdiensten bei der Löschung oder Sperrung illegaler Inhalte.
- e) Er fordert klarzustellen, welche Möglichkeiten für Aufsichtsbehörden bestehen, wenn Anordnungen beziehungsweise Auskunftersuchen nach Artikel 8 und 9 des Verordnungsvorschlags nicht nachgekommen wird. Insbesondere im Bereich des Jugendmedienschutzes ist eine schnelle und effiziente Entfernung beziehungsweise Sperrung von Inhalten essenziell, um schwere Schäden für die körperliche, seelische und sittliche Entwicklung von Minderjährigen abzuwenden. Diesem Ziel kann nicht allein durch weitergehende Verpflichtungen für die Vermittlungsdienste begegnet werden. Hierzu bedarf es auch einer verbesserten behördlichen Rechtsdurchsetzung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten im Einzelfall, die keinesfalls – sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher und struktureller Sicht – hinter den im Medienbereich etablierten Verfahren zurückbleiben beziehungsweise diesen entgegenstehen darf.

Zu Transparenzpflichten sowie Melde- und Abhilfeverfahren

27. Der Bundesrat spricht sich mit der Kommission für mehr Transparenz und eine Rechenschaftspflicht im Hinblick darauf aus, wie die Anbieter von Plattformen Inhalte moderieren, sowie in Bezug auf Werbung und algorithmische Prozesse, insbesondere auch bei der Preisgestaltung. Es wird begrüßt, dass die Angaben „leicht verständlich“ sein müssen; allerdings ist fraglich, wie das aus Verbrauchersicht bei Angaben gelingen soll, die sich in „allgemeinen Geschäftsbedingungen“ verbergen.
28. Um der Gefahr eines „Overblockings“ zu begegnen, bittet der Bundesrat, Angaben über durchschnittliche Bearbeitungszeiten von den Transparenzberichtspflichten in Artikel 13 des Verordnungsvorschlags auszunehmen, um keinen Wettlauf kürzerer Bearbeitungszeiten hervorzurufen.
29. Bedenken bestehen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des „Notice-and-Action“-Verfahrens in Artikel 14 des Verordnungsvorschlags. Gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags bewirkt eine formal korrekte Meldung einer Nutzerin beziehungsweise eines Nutzers, dass von einer tatsächlichen Kenntnis oder einem Bewusstsein der Plattformen in Bezug auf die betreffende Einzelinformation ausgegangen wird. Die Vorschrift könnte eine „Löschpflicht auf Zuruf“ darstellen, wenn ein Nutzender einen Inhalt meldet und die Plattform sich selbst noch kein Bild von dem konkreten potenziellen Rechtsverstoß gemacht hat. Der Druck zu löschen könnte in diesem Fall so hoch sein, dass Overblocking die Folge sein könnte. Es sollte daher kritisch geprüft werden, wie Overblocking gegebenenfalls vermieden werden könnte. Hierzu werden verschiedene Ansätze in der Literatur diskutiert, die überdacht werden sollten: So könnte etwa eine Klarstellung erfolgen, dass einer – auch nur vorläufigen – Löschung stets eine eigene Prüfung der Plattformen vorangehen muss. Darüber hinaus wird teilweise in Erwägung gezogen, einen „Ausgleich“ zu Artikel 14 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags in der Form eines „Pre-Flagging-Mechanismus“ zu schaffen (der Nutzende muss im Vorhinein angeben, dass ein bestimmtes Posting legal ist). Ergibt eine sich an das Pre-Flagging anschließende automatisierte summarische Prüfung (Plausibilitätsprüfung), dass das Flagging nicht offensichtlich unzutreffend ist – also der Inhalt nicht offensichtlich rechtswidrig ist –, sollen Inhalte nicht offline genommen werden dürfen, bevor

sich nicht derjenige, der sich durch den Inhalt in seinen Rechten verletzt sieht, gegen den Inhalt wendet und eine Prüfung durch die Plattform ergibt, dass der Inhalt rechtswidrig ist. Bis zum Abschluss des Prüfverfahrens wäre der Inhalt also online zu halten und der Plattformbetreiber von der Haftung des geflaggtten Inhalts freizustellen. Erst später – nach positiver Prüfung und Feststellung der Rechtswidrigkeit – müsste der Inhalt von der Plattform heruntergenommen werden (delayed Takedown). Das Missbrauchsrisiko, das im Übrigen auch für die Kennzeichnung als rechtsverletzender Inhalt besteht, soll hierbei durch das Erfordernis einer summarischen Prüfung eingeschränkt werden, die automatisiert erfolgen können muss, um die Verkehrspflichten der Plattformen nicht zu überspannen. Zusätzlich wird über Sanktionsmöglichkeiten für fehlkennzeichnende Nutzerinnen und Nutzer nachgedacht.

30. Der Bundesrat schlägt vor, den Wortlaut von Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags an den von Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 des Verordnungsvorschlags anzugleichen. Demnach sollte die Begründung der Meldung eines Inhaltes hinreichend genau und angemessen sein. Zu geringe Anforderungen an die Begründung würden dazu führen, dass der Plattformbetreiber bei Unklarheit darüber, warum der meldende Nutzende einen Inhalt als illegal gemeldet hat, den Inhalt im Zweifelsfall löscht, um eine aufwändige Nachforschung und mögliche Haftung zu vermeiden.

31. Der Bundesrat befürwortet zwar die Einrichtung von zugänglichen und nutzerfreundlichen Melde- und Abhilfeverfahren sowie Beschwerdemanagementsystemen im Sinne des Verordnungsvorschlags.

Er ist aber der Auffassung, dass Klein- und Kleinstunternehmen von der Verpflichtung zur Vorhaltung eines Melde- und Abhilfeverfahrens ausgenommen werden sollten.

32. Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob für vergleichbare Verfahren in weiteren Regulierungsvorschlägen der Kommission wie der Europäischen Datenstrategie oder zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz harmonisierte Standards entwickelt werden können, um die Verfahrenskomplexität für Verbraucherinnen und Verbraucher gering zu halten und die Inanspruchnahme für Betroffene zu vereinfachen.

33. Er sieht ferner als problematisch an, dass der Verordnungsvorschlag keine eigenen materiellen Nutzerrechte schafft. So könnte etwa erwogen werden, Auskunftsansprüche zur Ermittlung der Identität eines Nutzenden, deren Durchsetzung sowie weitere subjektive, das heißt klagbare Nutzerrechte zu regeln. Solche Rechte könnten dem Nutzenden zum Beispiel sekundär einen Schadensersatzanspruch gegen den Plattformbetreiber geben, der spiegelbildlich zum Anspruch des Rechteinhabers gegen den Plattformbetreiber bei Veröffentlichung rechtswidriger Inhalte ausgestaltet ist. Auch dadurch könnten Anreizstrukturen geschaffen werden, die einem Overblocking entgegenwirken.

Beachtung medienrechtlicher Erfordernisse bei Maßnahmen zur Minderung systemischer Risiken

34. Der Bundesrat stellt fest, dass im Verordnungsvorschlag Maßnahmen sehr großer Online-Plattformen zur Minderung systemischer Risiken vorgesehen sind, die auf eigeninitiierten Risikobewertungen basieren. Die dabei adressierten Risiken betreffen auch den Bereich der Meinungs- und Medienvielfalt sowie des Jugendmedienschutzes. Es ist daher sicherzustellen, dass weder Maßnahmen auf nationaler Ebene, die der Sicherung dieser Ziele dienen, hierdurch ausgeschlossen noch, dass diese konterkariert werden. Auch sind im Rahmen der Aufsicht über Selbstregulierungsmaßnahmen in diesem Bereich die für die Medienaufsicht geltenden Grundsätze zu wahren. Die Überprüfung von Risikobewertungen sollte durch geeignete Stellen erfolgen, die durch unabhängige Aufsichtsbehörden zertifiziert sind. Die Ergebnisse der Überprüfung sollten umfassend den Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden, um insbesondere auch die für die gesellschaftliche Debatte und für Wahlprozesse festgestellten Risiken vollumfassend nachvollziehen und bewerten zu können.

Zum Streitbeilegungsverfahren

35. Der Bundesrat begrüßt insbesondere den Ansatz in Artikel 18 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags, der Online-Plattformen verpflichten soll, bei Streitigkeiten, die im Zusammenhang mit Entscheidungen nach Artikel 17 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags zwischen Nutzerinnen und Nutzern und der jeweiligen Online-Plattform bestehen, nach Treu und Glauben mit einer nach Artikel 18 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags zugelassenen außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle zusammenzuarbeiten. Allerdings müssen Nutzerinnen und Nutzer

nach der gegenwärtigen Konzeption des Artikels 18 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags selbst in Vorleistung gehen, damit sie die Dienste der betreffenden Schlichtungsstelle in Anspruch nehmen können. Dies erscheint nach Auffassung des Bundesrates problematisch, da mit einer Gebührenpflicht Hürden geschaffen werden könnten, die es den Nutzerinnen und Nutzern erschweren, ihre Rechte gegenüber der Online-Plattform durchzusetzen. Daher sollte nach Ansicht des Bundesrates die Teilnahme an Schlichtungsverfahren im Besonderen für Verbraucherinnen und Verbraucher kostenfrei oder lediglich mit einer Schutzgebühr belastet sein. Dies sollte insbesondere dann gelten, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher für die Nutzung der jeweiligen Online-Plattform ein Entgelt zahlen und damit nach Artikel 8 Buchstabe c der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten einen Anspruch auf eine unentgeltliche oder allenfalls gegen eine Schutzgebühr angebotene Verbraucherstreitbeilegung haben. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass der Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zu einer außergerichtlichen Streitbeilegung in Artikel 18 des Verordnungsvorschlags ohne prohibitive Hürden und unter Beachtung der Richtlinie 2013/11/EU ausgestaltet wird.

36. Aus Sicht des Bundesrates bestehen weitere Bedenken gegen die Regelung des Artikels 18 des Verordnungsvorschlags zur außergerichtlichen Streitbeilegung. Diese erscheint nicht hinreichend ausgewogen zu sein. So könnte eine einseitige Einschränkung des Justizgewährungsanspruchs zu Lasten der Online-Plattformen vorliegen. Denn Artikel 18 Absatz 1 Satz 2 des Verordnungsvorschlags normiert die Pflicht der Online-Plattformen zur Zusammenarbeit mit der Streitbeilegungsstelle sowie (kumulativ) die Bindungswirkung der Entscheidung dieser Stelle. Damit kann die Plattform weder über die Teilnahme an einem durch den Nutzenden eingeleiteten außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren noch über die Annahme beziehungsweise gerichtliche Prüfung des Schlichtungspruchs freiwillig entscheiden. Diese Regelung könnte eine erhebliche Einschränkung des verfassungsrechtlich gewährten Anspruchs auf Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte bewirken. Um dem Justizgewährungsanspruch zu genügen, könnte daher über die Schaffung einer Rechtsmittelmöglichkeit für die Online-Plattformen nachgedacht werden, mit der auch diese – genau wie für die Nutzenden bereits vorgesehen – die Entscheidung der Streitbeilegungsstelle durch ein unabhängiges Gericht überprüfen lassen könnten.

37. Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von außergerichtlichen Streitbelegungsstellen regt er jedoch eine Kostentragungspflicht für Nutzerinnen und Nutzer an, die wiederholt und willkürlich Streitigkeiten zu Lasten der Online-Plattformen herbeiführen.

Zum Verfahren bei Verdacht auf Straftaten

38. Der Bundesrat begrüßt die grundsätzliche Begrenzung der meldepflichtigen Straftaten. Die Berufsfreiheit der Hosting-Anbieter und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Nutzenden einerseits sowie andererseits das staatliche Interesse, das Internet nicht zu einem rechtsfreien Raum werden zu lassen und die Meinungsfreiheit ohne Angst vor Diffamierung zu erhalten, sind miteinander in Einklang zu bringen. Im Wege der Abwägung der widerstreitenden Interessen bedarf es daher einer Beschränkung der Meldepflicht auf bestimmte Straftaten. Hierzu wird jedoch zu bedenken gegeben, dass sich der Verordnungsvorschlag bei der Bezeichnung der vorausgesetzten Straftaten an den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots messen lassen muss. Mit dem Erfordernis schwerer Straftaten, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit von Personen darstellen, könnte der Vorschlag dem nicht gerecht werden. Insbesondere Straftaten, die die persönliche Sicherheit gefährden, könnten sich nicht klar bestimmen lassen. Das zusätzliche Erfordernis der Schwere der Tat könnte keine weitere sichere Begrenzungsmöglichkeit darstellen. Außerdem könnten die Straftaten, die den demokratischen Rechtsstaat oder die öffentliche Ordnung gefährden, nicht abgebildet worden sein. Aus diesem Grund könnte es zum Schutz der Demokratie in Europa erforderlich sein, dass diese Taten, die im Internet einen breiten Zuhörerkeris und Nährboden finden, aus der Meldepflicht nicht ausgenommen werden.
39. Betreffend die strafrechtliche Bekämpfung illegaler Inhalte darf der sogenannte Digital Services Act zudem nicht zu einer Verschlechterung der Ermittlungsmöglichkeiten und -befugnisse führen. Daher muss zum einen klarstellend geregelt werden, dass Artikel 21 des Verordnungsvorschlags nationale Regelungen unberührt lässt, die auch unterhalb der Schwelle schwerer Straftaten eine Meldepflicht vorsehen. Zu fordern ist auch eine Regelung, wonach Inhalte im Fall der Entfernung vom Anbieter für einen bestimmten Zeitraum zu Beweis-zwecken gesichert werden müssen. Für die Auskunftspflichten von Intermediä-

ren sieht Artikel 9 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags den Rückgriff auf nationale Regelungen ausdrücklich vor. Dies ist zu begrüßen.

Zur Nachverfolgbarkeit von Unternehmern

40. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im Hinblick auf das in Artikel 22 des Verordnungsvorschlags normierte „Know-your-business-customer-Prinzip“ gegenüber der Kommission dafür einzusetzen, ein digitales, fälschungssicheres und europäisch beziehungsweise international einheitliches Identifizierungsmittel zu entwickeln. Die vorgesehene Überprüfung der Unternehmen löst bei den Plattformen erheblichen Aufwand aus. Er regt an, vorzugeben, dass die Nachweise und die Selbsterklärung des zu überprüfenden Unternehmens in der Amtssprache des jeweiligen Mitgliedstaates, in dem die Online-Plattform ihren Sitz hat, zu übermitteln sind.
41. Der Bundesrat regt zudem an, vorzuschlagen, dass Online-Marktplätze – zur Vermeidung beispielsweise von fake-shop-Angeboten – Angebote nur veröffentlichen dürfen, wenn Drittanbieter die in Artikel 22 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Angaben insbesondere zu Identität und Kontaktdaten machen und diese von den Marktplatzbetreiberinnen und -betreibern wie in Artikel 22 des Verordnungsvorschlags vorgesehen anhand öffentlich zugänglicher Datenbanken auf ihre Verlässlichkeit überprüft wurden.
42. Die Pflicht zur Identifizierung der gewerblichen Nutzenden sollte nach Auffassung des Bundesrates nicht nur für Online-Handelsplattformen gelten, sondern für alle Diensteanbieter, die Nutzenden gegen Entgelt den Abschluss von Verbraucherverträgen ermöglichen. Gewerbliche Nutzende sollten im Rahmen von Verbraucherverträgen dazu verpflichtet werden, sich grundsätzlich zu identifizieren. Insoweit sollte auch ein Gleichlauf mit dem stationären Handel hergestellt werden.

Zum Risikomanagement

43. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Intention der Kommission, sehr große Plattformen zu verpflichten, den Missbrauch ihrer Systeme dadurch zu verhindern, dass sie risikobasierte Maßnahmen ergreifen und ihr Risikomanagementsystem von unabhängiger Seite prüfen lassen müssen.

44. Er regt jedoch zu Artikel 28 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags an, sehr große Online-Plattformen nicht mindestens einmal jährlich einer starren Prüfung unterziehen zu müssen, sondern stattdessen einen nicht zu engmaschigen Überprüfungsrythmus festzulegen. Zu häufige Prüfungen könnten dazu führen, dass proaktive Anstrengungen dieser Plattformen für ein transparentes und sicheres Online-Umfeld durch den bürokratischen Mehraufwand überlagert werden.

Zu Empfehlungssystemen

45. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag Transparenzvorschriften (etwa Artikel 29 und 30 des Verordnungsvorschlags) festlegt. Entsprechende Regelungen sind in der Bundesrepublik Deutschland unter anderem mit den §§ 22, 84, 85, 93 und 94 des Medienstaatsvertrags (MStV) erfolgt. Mit ihnen existieren bereits spezifische Regelungen zur Transparenz in Bezug auf Werbebotschaften wie auch zur Transparenz in Bezug auf die Auswahl und Präsentation von Inhalten sowie darauf aufbauend zur Diskriminierungsfreiheit für besonders meinungsrelevante digitale Dienste, auch jenseits „sehr großer Online-Plattformen“ im Sinne des Verordnungsvorschlags. Aus Sicht des Bundesrates ist sicherzustellen, dass derartige mitgliedstaatliche Regelungen im Bereich ihrer Kulturhoheit auch weiterhin möglich sind. Durch diese Regelungen werden unter anderem Wirkungen von Suchmaschinen und sozialen Netzwerken hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsvielfalt im nationalen digitalen Umfeld in vielfaltsichernde Maßnahmen einbezogen. Die Möglichkeit für diese und zukünftige Regelungen zur Gewährleistung eines funktionsfähigen nationalen öffentlichen Diskurses, auch im Digitalen, muss weiterhin gegeben sein. Der Verordnungsvorschlag über einen Binnenmarkt für digitale Dienste darf hier keine Sperrwirkung entfalten beziehungsweise muss den Mitgliedstaaten auch für den Bereich der Transparenz- und Auffindbarkeitsvorgaben die Sicherung des Medienpluralismus ermöglichen.
46. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es für die Akzeptanz von algorithmenbasierten Entscheidungen wichtig ist, dass Verbraucherinnen und Verbraucher verstehen, auf welchen Kriterien die jeweilige Entscheidung beruht. Der Bundesrat bittet daher um Prüfung, inwiefern die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Regulierung von Empfehlungssystemen für sehr große Plattformen um abgestufte, grundlegende Informations- und Transparenzmaßnahmen für alle

Plattformen ergänzt werden kann, insbesondere eine verständliche Kennzeichnung des Einsatzes algorithmischer Systeme.

Zu Verhaltenskodizes

47. Aus seiner Sicht sollte es vermieden werden, dass über die Feststellung systemischer Risiken bei mehreren sehr großen Online-Plattformen Verpflichtungen zur Ergreifung spezifischer Risikominderungsmaßnahmen sowie zur regelmäßigen Berichterstattung für andere Online-Plattformen und andere Anbieter von Vermittlungsdiensten festgelegt werden können (Artikel 35 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags).

Zur Sicherstellung einer staatsfernen und unabhängigen Kontrolle der Maßnahmen von Vermittlungsdiensten in Krisenfällen (sogenannte Krisenprotokolle)

48. Der Bundesrat begrüßt das im Verordnungsvorschlag in Artikel 37 vorgesehene Verfahren zur Ausarbeitung von Krisenprotokollen.

Er erkennt an, dass die Verfügbarkeit und Sichtbarkeit verlässlicher Informationen gerade in Krisen- und Katastrophenfällen auch im Internet sichergestellt werden muss. Hierbei kommt neben behördlichen Informationen (Warnhinweise et cetera) aber insbesondere auch der Berichterstattung in und durch nach journalistischen Standards arbeitenden Medien eine besondere Bedeutung im Kampf gegen Desinformation zu. Gerade in Krisenzeiten sind zudem Kontrolle und Kritik staatlicher Entscheidungen durch sichtbare Medienberichterstattung essenziell. Eine einseitige Privilegierung behördlicher Informationen könnte dem zuwiderlaufen. Wegen dieser Risiken für den freien öffentlichen Kommunikationsprozess müssen Verpflichtungen zur privilegierten Darstellung insbesondere staatlicher Informationen auf eng begrenzte Ausnahmefälle beschränkt bleiben und durch hinreichende Sicherungsmaßnahmen vor Missbrauch geschützt werden.

49. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das geltende Recht bereits Instrumente bereithält, um in akuten Krisensituationen umgehend zu informieren, aber auch darüber hinaus generell die Sichtbarkeit verlässlicher Informationen zu erhöhen. Hierzu zählen für behördliche Informationen insbesondere die nationalen Vorschriften des Verlautbarungsrechts (vergleiche beispielsweise § 10 ZDF-StV

oder § 9 Absatz 1 SWR-StV). Artikel 7a der AVMD-Richtlinie ermöglicht eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse (zum Beispiel öffentlich-rechtlicher Rundfunk). Hiervon haben die Länder in § 84 MStV Gebrauch gemacht.

50. Artikel 37 des Verordnungsvorschlags wird nach Auffassung des Bundesrates den notwendigen Anforderungen zur Sicherung eines freien öffentlichen Kommunikationsprozesses nicht gerecht.
- a) Der Anwendungsbereich und die Begrifflichkeiten des Verordnungsvorschlags sind nicht klar genug umrissen und potenziell zu weitgehend, gerade auch weil über einen längeren Zeitraum in den öffentlichen Kommunikationsprozess eingegriffen werden kann.
 - b) Die Verantwortung zur Erstellung und Durchführung der Protokolle liegt wesentlich bei den Plattformen. Eine Überprüfung erfolgt allein durch die Kommission. Gerade in diesem für die Medien- und Meinungsvielfalt höchst sensiblen Bereich ist eine Kontrolle durch vom Staat unabhängige Stellen sicherzustellen. Diesen Anforderungen genügt die Kommission nicht.
 - c) In den meisten Fällen handelt es sich bei den adressierten Krisenfällen um lokale Ereignisse (insbesondere Naturkatastrophen oder Terroranschläge). Eine EU-weit zentralisierte Beaufsichtigung durch die Kommission scheint deshalb weder sachdienlich noch erforderlich.
51. Der Bundesrat fordert, die Regelungen für Krisenprotokolle im Sinne des Artikels 37 des Verordnungsvorschlags auf Katastrophenfälle und vergleichbare andere konkrete, erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu beschränken. In jedem Fall müssen Hervorhebungen auf sachliche, neutrale Informationen beschränkt bleiben.
52. Er fordert weiter, dass eine verbindliche Prüfung der Krisenprotokolle und ihrer Durchführung durch Stellen erfolgt, die die notwendige staatliche Unabhängigkeit sowie die nötige Sachnähe und Sensibilität im Bereich der Kommunikationsgrundrechte aufweisen. Insbesondere im Bereich der Medienregulierung existieren bereits entsprechende und geeignete Strukturen, auch auf europäischer Ebene, auf die zurückgegriffen werden kann.

53. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich weiter dafür einzusetzen, dass Vorgaben zur Richtigstellung von Falschinformationen in Gesundheitsfragen ergänzend aufgenommen werden. Das vorgesehene Verfahren ist aus seiner Sicht inhaltlich wie auch zeitlich auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. Zudem muss ein Verfahren zur Richtigstellung im Einklang mit der vorgeschlagenen Verordnung stehen.

Inhaltsmoderation in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Inhalte

54. a) Der Bundesrat merkt an, dass der Verordnungsvorschlag die von ihm adressierten Vermittlungsdienste bislang nicht daran hindert, journalistisch-redaktionelle Inhalte entsprechend den für andere Inhalte geltenden Verfahren wegen angeblicher Illegalität oder wegen eines Widerspruchs zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Dienste zu löschen. Er sieht dies mit Sorge, weil die Verbreitung journalistisch-redaktioneller Inhalte aufgrund der veränderten Nutzergewohnheiten unbestreitbar auch über digitale Vermittlungsdienste erfolgt. Es droht folglich die Verfestigung einer an eigenen Maßstäben dieser Dienste ausgerichteten Kontrolle, welche journalistisch-redaktionellen Inhalte die Nutzenden sehen können und welche nicht. Dies rührt angesichts der Macht der größten dieser Dienste an den Grundfesten der Medien- und Informationsfreiheit.
- b) Der Bundesrat betont, dass eine Behandlung journalistisch-redaktioneller Inhalte äquivalent zu anderen Inhalten aus mehreren Gründen weder angemessen noch notwendig ist. Journalistisch-redaktionelle Inhalte unterliegen – auch im Internet – bereits heute journalistischen Sorgfaltspflichten, deren Einhaltung von den zuständigen staatsfernen Stellen überwacht wird. Auch existieren insoweit schon Beschwerdeverfahren und natürlich der Rechtsweg, der gegenüber den Anbietern journalistisch-redaktioneller Angebote schon aufgrund bestehender Impressumspflichten und im Rundfunkbereich sogar aufgrund von Zulassungspflichten deutlich leichter durchgesetzt werden kann als gegenüber anderen, privaten Nutzenden.

Zu weiteren einzelnen Vorschriften – insbesondere Artikel 38 bis 42 des Verordnungsvorschlags

55. Der Bundesrat regt an, in Artikel 38 des Verordnungsvorschlags einen noch engeren Austausch der digitalen Koordinatoren in den einzelnen Mitgliedstaaten einzufordern. Im Interesse eines harmonisierten Vorgehens sollte es eine Verpflichtung für die digitalen Koordinatoren geben, sich regelmäßig auszutauschen und gemeinsame Grundsätze zu entwickeln.
56. Kritisch zu sehen ist die Konzeption im Kommissionsvorschlag, dass künftig nach Artikel 40 des Verordnungsvorschlags nahezu ausschließlich das Sitzland für den Vollzug von Maßnahmen und die Sanktionierung von Verstößen zuständig sein soll. Die schnelle, effektive Rechtsdurchsetzung ist gerade bei großen Plattformbetreibern entscheidend, vor allem wenn es um die Löschung illegaler Inhalte geht. Der Gesetzesvollzug sollte deshalb auch künftig in größerem Umfang in der Hand der Mitgliedstaaten bleiben. Insbesondere bei der Durchsetzung von mitgliedstaatlichen Anordnungen nach Artikel 8 und 9 des Verordnungsvorschlags ist bereits aufgrund der großen Zahl der zu erwartenden Fälle eine Zuständigkeit im Sitzland wenig praktikabel.
57. Der Bundesrat bittet um Klarstellung, dass die Sanktionen und Geldbußen nach den Artikeln 42 und 59 des Verordnungsvorschlags nur bei systematischen Verstößen verhängt werden sollen.

Erfordernis einer besseren Abstimmung mit sektorspezifischer Medienregulierung auf europäischer und nationaler Ebene, insbesondere beim Jugendmedienschutz

58. a) Ungeachtet des Erfordernisses einer Öffnung für den Bereich der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten erscheint es aus Sicht des Bundesrates erforderlich, die Reichweite des Verordnungsvorschlags im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, seine materiellen Regelungen sowie verfahrenstechnischen Vorgaben auch mit Blick auf das Verhältnis zu bestehenden Dienstekategorien, Verpflichtungen und Verfahren, insbesondere zu anderen europäischen Rechtsakten, klarer zu definieren. Dies gilt gerade auch mit Blick auf den sachlichen Anwendungsbereich, der insbesondere in Bezug auf Dienste, die Inhalte aggregieren, klargestellt und damit sinnvoll abgegrenzt werden soll-

te. Zudem sollten Doppelstrukturen vermieden werden, die sich durch die Verbindung des horizontalen Ansatzes der vorgeschlagenen Verordnung und der bestehenden sektorspezifischen Regelungen (etwa in den Bereichen der Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte im Internet, der Online-Werbung oder der Maßnahmen zum Zweck des Jugendschutzes insbesondere bei Video-Sharing-Plattformen) ergeben können. Insbesondere dürfen die in der AVMD-Richtlinie enthaltenen Maßgaben, Öffnungen und – im Lichte der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten, der staatsfernen Medienaufsicht und der effektiven Rechtsdurchsetzung – etablierten Verfahrensregelungen nicht konterkariert oder unterminiert werden.

- b) Er betont, dass ein effektiver Jugendmedienschutz in allen elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien von herausragender Bedeutung ist. Bund und Länder arbeiten kontinuierlich daran, den Regelungsrahmen für den Jugendmedienschutz dem veränderten Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen anzupassen sowie neu hinzugetretenen Gefahren angemessen zu begegnen. Dies gilt gerade auch für Vermittlungsdienste. Oberstes Ziel ist es, dass sich Kinder und Jugendliche auch im Internet in einem ihrem Alter entsprechenden, geschützten Rahmen bewegen können. Nur so können sie die Chancen und Möglichkeiten, die ihnen dieses Medium bietet, unbeschwert nutzen.
- c) Der Bundesrat hält es für zwingend erforderlich, dass die vorgeschlagene Verordnung keinesfalls zu einer Absenkung des bestehenden Schutzniveaus beim Kinder- und Jugendmedienschutz führen darf. Voraussetzung dafür ist, dass die Mitgliedstaaten weiterhin in der Lage sein müssen festzulegen, welche Inhalte wegen ihrer schädlichen Auswirkung auf die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen für sie nur eingeschränkt zugänglich sein sollen und wie Zugangsbeschränkungen diesbezüglich ausgestaltet sein müssen.
- d) Der Bundesrat fordert, dass der Verordnungsvorschlag bestehenden und künftigen Pflichten für Vermittlungsdienste, die zu einer Verbesserung des Jugendmedienschutzes führen sollen, nicht entgegensteht. In dem Zusammenhang würde er auch einige Klarstellungen zur Reichweite des Verordnungsvorschlags begrüßen.
 - aa) Derzeit ist noch unklar, ob und inwieweit der Begriff „illegale Inhalte“ (Artikel 2 Buchstabe g des Verordnungsvorschlags) auch jugendge-

fährdende und entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte abdeckt, insbesondere soweit sie in der Bundesrepublik Deutschland nicht bereits unter strafrechtliche Verbotsnormen fallen (zum Beispiel einfache Pornografie). Folglich ist auch unklar, ob die auf diesen Begriff bezugnehmenden Vorschriften Anwendung finden. Weiter ist in dem Zusammenhang unklar, wie eine Anordnung im Sinne des Artikels 8 des Verordnungsvorschlags durchgesetzt werden kann.

- bb) Nicht erkennbar ist aus Sicht des Bundesrates weiterhin, wie künftig Meldesysteme nach der AVMD-Richtlinie (Artikel 28b Absatz 3 Buchstabe d) mit den Meldesystemen des Verordnungsvorschlags nach Artikel 14 zusammenspielen. Insbesondere soweit illegale Inhalte im Sinne des Artikels 2 Buchstabe g des Verordnungsvorschlags jugendschutzrelevant sind, zeichnen sich hier problematische Doppelregelungen ab, die durch Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags nicht aufgelöst werden.
- cc) Der Bundesrat bittet um Klarstellung, in welchem Verhältnis insbesondere Artikel 28b AVMD-Richtlinie zu den nun in Artikeln 3 bis 7 des Verordnungsvorschlags bestehenden Haftungs(ausschluss)vorschriften und Verboten allgemeiner Überwachungspflichten steht.
- dd) Unklar ist zudem, welche Auswirkungen die vorgeschlagene Verordnung auf die Verletzung spezifischer Vorgaben zur Verbreitung bestimmter Inhalte durch Vermittlungsdienste (zum Beispiel Altersverifikationssysteme beziehungsweise geschlossene Benutzergruppen bei pornografischen Angeboten) hat. Derartige Verpflichtungen existieren auf EU-Ebene im Rahmen der AVMD-Richtlinie (vergleiche Artikel 28b Absatz 3 Unterabsatz 3 Buchstabe f) nur für Video-Sharing-Plattformen als besonderer Typ des Vermittlungsdienstes und damit nur für einen Teilbereich der im Sinne eines effektiven Jugendmedienschutzes zu adressierenden Dienste.
- ee) Der Bundesrat würde es vor diesem Hintergrund insbesondere begrüßen, wenn eindeutig herausgestellt würde, dass eine Pflicht zur Installation technischer Jugendschutzmaßnahmen bei Vermittlungsdiensten aller Art im Einklang mit dem Verordnungsvorschlag steht.

Weiteres

59. Der Bundesrat sieht es kritisch, dass europäische Händler auf den großen Online-Handelsplattformen einem zunehmenden, unfairen Wettbewerb durch Marktplatzhändler aus Drittstaaten ausgesetzt sind, die europäische Bestimmungen nicht oder nur unzureichend einhalten und damit große Wettbewerbsvorteile haben. Damit verbunden ist auch der Zustrom von illegalen Waren, bei denen oft Marken- und Patentrechte der Hersteller nicht beachtet werden. Er bittet um Prüfung, ob weitere Sonderregelungen für große Online-Handelsplattformen in Bezug auf Produktfälschungen, illegale Waren oder die Nichteinhaltung von europäischen oder mitgliedstaatlichen Regelungen durch Marktplatzhändler notwendig sind, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Anders als bei sehr grundrechtssensiblen Inhalten wie Äußerungen in sozialen Netzwerken, die vor der Entfernung einer eingehenden Prüfung unterzogen werden müssen, kann beim Vorgehen gegen illegale Waren oder kriminelle Marktplatzhändler ein erweiterter Pflichtenkatalog angezeigt sein. Denkbar wären die Verpflichtung der Online-Handelsplattformen zur Sorgfalt bei der Zulassung von Marktplatzhändlern und eine aktive Überwachung seitens der Online-Handelsplattformen, denn nur diese haben den gesamten Markt und die Vertriebswege auf ihrer Plattform im Blick. Im Falle von erkannten illegalen Produkten sollte neben der zeitnahen Entfernung des Angebots und der Einschaltung der Behörden auch die Information der Rechteinhaber verpflichtend vorgeschrieben werden. Gleichzeitig sollten auch Verbraucherinnen und Verbraucher, die erkannte illegale Produkte erworben haben, hierüber informiert werden. Er bittet die Bundesregierung, diese Aspekte bei den weiteren Beratungen der Vorlage auf EU-Ebene zu berücksichtigen.
60. Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob für B2B-Plattformen im industriellen Bereich größenunabhängig eine Ausnahme von den Regulierungsvorschriften geschaffen werden kann. Auf diese Weise könnten Hemmnisse abgebaut werden, um die Entstehung neuer datengetragener Angebote für Unternehmen und deren Nutzung in einer größeren Breite zu fördern und die Potenziale der Datenwirtschaft für europäische Unternehmen besser zu erschließen. Er ist der Ansicht, dass für B2B-Plattformen andere Maßstäbe angelegt werden sollten als für B2C-Plattformen. Bei B2B-Plattformen sind weder besondere Risiken der Desinformation noch eine potenzielle Gefährdung von Persönlichkeitsrechten zu

befürchten. Auch das Risiko des erschwerten Markteintritts erscheint dort gering.

61. Der Bundesrat regt darüber hinaus an, die Kommission zu bitten, nach einem Inkrafttreten des Gesetzes über digitale Dienste eine Evaluation insbesondere dahin gehend durchzuführen, inwieweit die mit der Verordnung angestrebten Wirkungen erreicht werden konnten und ob sich bestehende Informationsasymmetrien zwischen den Unternehmen sowie den Verbraucherinnen und Verbrauchern verändert haben.

Verfahrensbezogene Anliegen

62. Er ersucht die Bundesregierung, die in dieser Stellungnahme genannten Fragen und Anmerkungen in den entsprechenden Ratsgremien einzubringen, auch soweit gegebenenfalls die entsprechenden Themenblöcke bereits behandelt wurden.

Direktzuleitung der Stellungnahme

63. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.