



**Stellungnahme
zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr
für ein Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)**



25.08.2023

Kontakt:
HateAid gGmbH
Josephine Ballon
Head of Legal; Prokuristin
joba@hateaid.org

I. Einleitung

Die gemeinnützige Organisation HateAid wurde 2018 gegründet und hat ihren Hauptsitz in Berlin. Sie setzt sich für Menschenrechte im digitalen Raum ein und engagiert sich auf gesellschaftlicher wie politischer Ebene gegen digitale Gewalt und ihre Folgen. HateAid unterstützt Betroffene von digitaler Gewalt konkret durch Beratung und Prozesskostenfinanzierung.

Das Gesetz über Digitale Dienste, für welches das Ministerium für Verkehr und Digitales nun einen Entwurf vorgelegt hat, erfolgt in Umsetzung des Digital Services Acts (DSA), der erstmals eine europaweite Plattformregulierung schaffen und das bisher geltende Netzwerkdurchsetzungsgesetz ablösen wird.

HateAid hat sich im Gesetzgebungsprozess für die Rechte von Nutzenden von Onlineplattformen eingesetzt. Insbesondere die Belange Betroffener von digitaler Gewalt standen hierbei im Fokus. Für diese wird es bei der Ausführung der Verordnung vor allem darauf ankommen, dass die neuen Vorschriften durch die hiermit betrauten Aufsichtsbehörden konsequent und fachkundig durchgesetzt werden. Dies ist nach unserem Dafürhalten Voraussetzung dafür, dem DSA Geltung und Akzeptanz in der Zivilgesellschaft zu verschaffen.

II. Koordinierungsstelle für digitale Dienste

Ausweislich des § 14 Abs. 1 DDG-E soll die Koordinierungsstelle für digitale Dienste (Koordinierungsstelle) bei der Bundesnetzagentur in Bonn eingerichtet werden. Die Beteiligung weiterer Behörden ist § 12 DDG-E ausdrücklich noch nicht abschließend geregelt. Es ist selbstredend wünschenswert, dass die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Durchsetzung des DSA nicht unübersehbar großen Zahl von Einrichtungen übertragen wird, da dies die Aufsicht möglicherweise ineffizient, langsam und gänzlich unübersichtlich machen würde. Dennoch sollte sichergestellt werden, dass das seit 2017 beim Bundesamt für Justiz (BfJ) gesammelte Wissen über die Aufsicht von sozialen Netzwerken im Rahmen des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes nicht verloren geht. Dies spricht für eine Beteiligung des BfJ oder wenigstens einen Transfer von Wissen und Ressourcen in die neu geschaffene Aufsichtsstruktur. Denn hier wurde insbesondere in den letzten zwei Jahren ein Erfahrungsschatz aufgebaut, von dem die gesamte europäische Union profitieren könnte. So hat die Behörde nicht nur einen engen Austausch mit den Plattformen gepflegt, sondern auch

- Bußgelder z.B. wegen nicht ausreichend nutzerfreundlicher Meldewege von Anbietern sozialer Medien verhängt und für Abhilfe gesorgt,
- ein Bußgeldverfahren gegen den Anbieter „Telegram“ angestrengt, welcher daraufhin sogar eine Anwaltskanzlei in Deutschland mit ihrer Vertretung beauftragt hat, anstatt sich weiterhin im Sitzland Vereinigte Arabische Emirate zu verstecken und
- erst kürzlich ein Bußgeldverfahren gegen „Twitter“ (bzw. nunmehr „X“) wegen systematischer Verstöße bei der Moderation rechtswidriger Inhalte angestrengt.

Das BfJ ist somit eine von sehr wenigen Behörden in der Europäischen Union, die über irgendwelche Erfahrungswerte in der Durchführung solcher Bußgeldverfahren verfügt.

Aus der Sicht Betroffener digitaler Gewalt, wird vor allem die Koordinierungsstelle für digitale Dienste, also wohl die Bundesnetzagentur, eine zentrale Rolle spielen. Diese muss sicherstellen,

dass sie ihrer Rolle als Beschwerdestelle, bei der Zulassung von vertrauenswürdigen Hinweisgebern und außergerichtlichen Streitbeilegungsstellen, sowie Ermöglichung von Datenzugang gerecht wird. All dies setzt eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung, sowie das entsprechende (technische) Fachwissen zur Funktionsweise von Onlineplattformen voraus.

a. Beschwerdestelle

Aus Sicht von HateAid ist die Funktion der Koordinierungsstelle für digitale Dienste als Beschwerdestelle gemäß § 53 DSA besonders relevant. Der DSA verlässt sich nämlich maßgeblich darauf, dass Nutzende potenzielle Verstöße melden, sodass diesen nachgegangen werden kann. Dies kann nur dann auch erwartet werden, wenn solche Beschwerden unter zumutbaren Bedingungen ermöglicht und nicht etwa durch unnötige Hürden verhindert werden. Die schlussendlich als Beschwerdestelle zuständige Einrichtung muss also gewährleisten können, dass Nutzende niedrigschwellig, sicher und mit ausreichender Rechtssicherheit Beschwerden einreichen können.

Hierfür sollte ein Online-Formular bereitgestellt werden, um Verstöße gegen den DSA zu melden. Dieses darf sich nicht lediglich auf die Entfernung oder Nichtentfernung rechtswidriger Inhalte beschränken, sondern muss die Meldung sämtlicher Verstöße gegen den DSA zulassen. Darüber hinaus muss **zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Vorgaben** zwingend eine anonyme Meldung dieser Verstöße ermöglicht werden. Hierüber sind Beschwerdeführer*innen auch explizit aufzuklären.

Darüber hinaus ist den Beschwerdeführer*innen, sofern sie eine Kontaktmöglichkeit angegeben haben, unverzüglich eine Eingangsbestätigung, sowie eine Vorgangsnummer mitzuteilen. Dies ergibt sich nach unserem Dafürhalten zwingend aus dem Wortlaut des Artikel 53 DSA, welcher ein Recht auf rechtliches Gehör, sowie auf Information über den Verfahrensstand voraussetzt. Hiervon können Personen bei lebensnaher Betrachtung nur dann Gebrauch machen, wenn sie über die oben genannten Informationen verfügen.

b. Vertrauenswürdige Hinweisgeber

Des Weiteren muss die schlussendlich zuständige Stelle die Zulassung von vertrauenswürdigen Hinweisgebern verantworten können, Art. 22 Abs. 2 DSA. Ausweislich des Erwägungsgrundes 61 des DSA ist eine Begrenzung der Zahl der Einrichtungen vorgesehen, die diese Zulassung erhalten. Es obliegt also der Koordinierungsstelle dafür zu sorgen, dass hier eine ausgewogene Auswahl getroffen wird, die (auch) diverse zivilgesellschaftliche Perspektiven in den Blick nimmt. Keinesfalls sollte diese Regelung besonders eng ausgelegt oder die Hinweisgeber willkürlich in der Reihenfolge ihres Antrags benannt werden. Stattdessen muss im Sinne der Nutzer*innen sichergestellt werden, dass bei der Auswahl ein breites Spektrum an Fachwissen und Perspektiven abgedeckt wird.

Um eine wirksame Kooperation zwischen der Koordinierungsstelle für digitale Dienste und den vertrauenswürdigen Hinweisgebern sicherzustellen, muss darüber hinaus ein Kommunikationsweg etabliert werden, der Hinweisgebern eine Nachverfolgung der Meldung ermöglicht. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass regelmäßig keinerlei Kommunikation zum Verbleib von Meldungen und über etwaige daraus resultierende Maßnahmen gegen die Plattformen erfolgt. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind jedoch für die Finanzierung ihrer Arbeit darauf angewiesen, ihre Wirkung messen zu können. Nur wenn das ermöglicht wird, können zivilgesellschaftliche Organisationen

überhaupt Ressourcen für die Ausübung ihrer Funktion bereitstellen und hierfür notwendige Mittel akquirieren. Denn die Ausübung der Tätigkeit als vertrauenswürdige Hinweisgeber, erfolgt unentgeltlich.

Mit großen Bedenken begegnen wir auch der Berichtspflicht aus Art 22 Absatz 3 a),b),c) DSA. Diese verpflichtet die Hinweisgeber dazu, jährlich einen ausführlichen Bericht über die eingereichten Meldungen und ihren Verlauf einzureichen. Aus der Erfahrung bei der Durchführung der jährlich stattfindenden Monitorings im Rahmen des **Code of Conduct on countering illegal hate speech online**¹, haben wir bereits in eigener Anschauung erlebt, was es bedeutet eine Vielzahl von Meldungen zu tätigen, ohne Hilfestellung zu erfassen, sowie ihren Verlauf zu dokumentieren und letztendlich für die Auswertung händisch in ein Portal (hier der EU Kommission) einzuspeisen. Der Aufwand ist erheblich und es ist höchst fraglich, ob eine gemeinnützige Organisation dies überhaupt im laufenden Betrieb ohne zusätzliche Ressourcen bewerkstelligen kann. Es besteht daher das Risiko, dass neben den Strafverfolgungsbehörden nur Wirtschaftsunternehmen in der Lage sein werden, als vertrauenswürdige Hinweisgeber zu agieren. Um dies zu verhindern, müssen die Anforderungen an die Berichtspflichten von den nationalen Behörden so niedrig wie möglich ausgelegt werden. Als besonders hilfreich würden wir auch die Einrichtung eines Onlineportals zur fortlaufenden Erfassung für besonders niedrigschwellige Berichte erachten.

c. Kooperation mit Zivilgesellschaft

Grundsätzlich sollte die Koordinierungsstelle, ebenso wie andere in die Aufsicht einbezogene Stellen unbedingt den Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft und Wissenschaft suchen, die zum Teil seit vielen Jahren die Risiken von Onlineplattformen beobachten, analysieren und Lösungsvorschläge unterbreiten. Zudem nehmen sie eine wichtige Rolle bei der Aufklärung über die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Nutzer*innenrechten ein, z.B. durch die **Veröffentlichung von Leitfäden**².

d. Tätigkeitsberichte, § 17 DDG-E

Die Abgabe von Tätigkeitsberichten durch die Koordinierungsstelle ist uneingeschränkt zu begrüßen. Sie scheint vor allem geeignet, künftig mehr Transparenz über die Aktivitäten im Rahmen der Plattformaufsicht herzustellen.

e. Zusammenarbeit mit anderen Behörden, § 18 DDG-E

Auch die vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit der Koordinierungsstelle ist unbedingt erforderlich. Eine etwaige Verwaltungsvereinbarung sollte vor allem auf die Effizienz der Zusammenarbeit ein Augenmerk legen, um Verfahren bestmöglich zu beschleunigen.

¹ Weiterführende Informationen abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

² HateAid; Leitfaden zum DSA: Deine Rechte im Netz, abrufbar unter: <https://hateaid.org/dsa-user-guide/>.

III. Beirat, § 22 DDG-E

Die Einrichtung eines Beirats, der die Koordinierungsstelle berät, ist grundsätzlich begrüßenswert. Der Beirat sollte vor allem mit einer ausgewogenen Expertise besetzt sein, was sich auch in einer gleichmäßigen Gewichtung der im Entwurf genannten Vertreter*innen widerspiegeln muss.

Skeptisch stehen wir einer unmittelbaren Beteiligung von Wirtschaftsvertreter*innen gegenüber. Es spricht grundsätzlich nichts gegen eine Einbeziehung wirtschaftlicher Expertise. Die unmittelbare Einbeziehung von Wirtschaftsvertreter*innen, die womöglich aktiv in einer der durch den DSA regulierten Online-Plattform oder Suchmaschine tätig sind, sollte zur Vermeidung von Interessenkonflikten, einseitiger Einflussnahme und Wettbewerbsverzerrung unbedingt vermieden werden. Dies sollte auch durch den Wortlaut des Gesetzes klargestellt werden.

Darüber hinaus sollte klargestellt werden, was die „beratende“ Funktion entsprechend § 22 Abs. 2 Nr. 1. -4- DDG-E bedeutet, sowie ob und in welcher Form die Koordinierungsstelle die Eingaben und Empfehlungen berücksichtigen muss. Außerdem sollte die Koordinierungsstelle die Möglichkeit haben, den Beirat um seine Beteiligung zu ersuchen. Zudem sollte eine Veröffentlichung von Berichten über die Tätigkeit des Beirats erwogen werden, um Transparenz zu schaffen.

IV. Impressumspflicht

Der vorliegende Referentenentwurf zum DDG-E sieht in § 5 Abs. 1 S. 1 vor, dass die sich aktuell aus § 5 TMG ergebende Regelung der sog. Impressumspflicht von Diensteanbieter*innen, uneingeschränkt vom TMG in das neue Gesetz überführt werden soll. Bei Verletzung dieser Pflicht kann gemäß § 25 Absatz 5 Nr. 3 DDG-E eine Geldbuße von bis zu 50.000 € verhängt werden. Die Impressumspflicht erfasst dabei insbesondere auch die Pflicht zur Angabe der Niederlassungsanschrift, die trotz erheblicher Sicherheitsbedenken auch dann gilt, wenn es sich dabei um die Privatanschrift der Diensteanbieter*innen handelt. Denn hierzu zählen mitunter auch Journalist*innen³, selbstständige Unternehmer*innen oder Aktivist*innen, die digitale Dienstleistungen anbieten. Sie verfügen nicht immer über Büroräumlichkeiten und werden so oftmals gezwungen, ihre Privatanschrift zu veröffentlichen. Dies ist seit langem als Einfallstor für digitale Gewalt bekannt. Denn nicht selten wird diese Anschrift genutzt, um sie an anderer Stelle in gefährdender Absicht z.B. in sog. Feindeslisten zu verbreiten oder den Betreiber*innen nachzustellen. Das sog. Doxing wird seit 14.09. 2021 durch § 126a StGB als gefährdendes Verbreiten personenbezogener Daten strafrechtlich erfasst. Dies vermag jedoch die Gefahr auszuräumen, die von solchen Doxing-fällen ausgeht und die auch durch eine strafrechtliche Sanktion für Betroffene nicht ausgeräumt werden kann.

In der Regel wird die Anschrift, an der Diensteanbieter*innen niedergelassen sind, mit einer ladungsfähigen Anschrift gleichgesetzt⁴. Inwiefern die Angabe einer Privatanschrift z.B. durch die Angabe einer Erreichbarkeitsanschrift („c/o-Adresse“) vermieden werden kann, ist bisher nicht

³ Hier relevant auch § 55 RStV.

⁴ Vgl. u.a. BeckOK IT-Recht/Sesing-Wagenpfeil, 11. Ed. 1.7.2023, TMG § 5 Rn. 60; Spindler/Schmitz/Spindler, 2. Aufl. 2018, TMG § 5 Rn. 44.

höchstrichterlich geklärt⁵. Gleiches gilt für die Frage, ob die Angabe einer anwaltlichen Vertretung zulässig ist. Hieraus resultiert eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Unter Beachtung des Sinns und Zwecks der aus Artikel 5 der Richtlinie 2000/31/EG (sog. E-commerce-Richtlinie) kommt es jedenfalls vorrangig auf die Erreichbarkeit an. Diese kann auch durch die Angabe einer Erreichbarkeitsanschrift gewährleistet werden, die den Empfang postalischer Sendung ohne erhebliche Verzögerung zulässt und unter der*die Diensteanbieter*in erreicht werden kann.

Hierbei gilt es zu beachten, dass diese Regelung bereits aktuell vielfach wohl in der Regel völlig legal durch die Registrierung unter einer „Briefkastenfirma“ im außereuropäischen Ausland umgangen wird. Lediglich diejenigen, die eine seriöse Unternehmung betreiben und sich gesetzeskonform verhalten wollen, werden bestraft und gezwungen, sich und ihre Familien zu gefährden.

Wir plädieren daher dafür den Anlass zu nutzen und diesen seit langem durch die Zivilgesellschaft kritisierten Zustand abzuändern.

⁵ Dies bejaht ausweislich des Votums und der Begründung zu Petition 61214 aus dem Jahr 2015 offenbar der Petitionsausschuss des deutschen Bundestages, abrufbar unter:
https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2015/_09/_26/Petition_61214.nc.html (letzter Abruf: 25.08.2023)