



Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig digitale Technik in allen Bereichen des modernen Lebens ist – etwa im Arbeitsleben das Homeoffice oder bei Videokonferenzen.

Digitale Dienste besser regeln

Der „Digital Services Act“ ist ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union über einen Binnenmarkt für digitale Dienste, um mehr Sicherheit und Verantwortung in der digitalen Welt zu erzielen.

Das Internet hat in den letzten dreißig Jahren verschiedene Unternehmen hervorgebracht, die heute nicht mehr wegzudenkende Dienste wie etwa Suchmaschinen, soziale Plattformen oder E-Commerce anbieten. Nur wenige davon sind zu großen wirtschaftlichen Akteuren geworden und genießen fast eine Monopolstellung. Insbesondere in den letzten zwanzig Jahren sind Firmen wie *Google*, *Amazon* oder *Facebook* zu den größten Unternehmen weltweit geworden.

Wenn es um die Verantwortung in Bezug auf Inhalte geht, die über diese Plattformen geteilt werden, profitieren diese Unternehmen immer noch von relativ liberalen Gesetzen aus der Frühzeit des Internets. Auf EU-Ebene ist beispielsweise immer noch das rechtliche Regime der frühen 2000er-Jahre in Geltung, als die EU-Gesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) offensichtlich noch befürchteten, die damals neuen digitalen Dienste durch allzu strenge Regulierungen im Keim zu ersticken. Aus diesem Ansatz heraus entstanden ist im Jahr 2000 die E-Commerce-Richtlinie der EU, die darauf abzielt, den elektronischen Geschäftsverkehr zu regulieren und dabei etwa die Mindeststandards für die Haftung von Internet-(Online-)Vermittlern harmonisiert. Nach dieser Richtlinie sind digitale Plattformen rechtlich nicht für

das Hosting illegaler Inhalte verantwortlich. Sie sind nur verpflichtet, solches Material zu entfernen, sobald es gekennzeichnet („flagging“) ist. Was unter illegalen Inhalten zu verstehen ist, ist jedoch in der Richtlinie nicht genau definiert worden. Argumentiert wurde und wird dabei immer, dass diese Sonderbehandlung deswegen wichtig sei, weil Plattformen wie etwa *E-Bay* nicht für etwaige Fälschungen unter den unzähligen Produkten, die seine Händler verkaufen, verantwortlich gemacht werden könnten. Ebenso könne *Facebook* nicht für die Inhalte verantwortlich gemacht werden, die von den Usern geteilt werden.

Herausforderungen. Seit den Anfangszeiten des Internets und der ursprünglichen Euphorie über die Vorteile, die dem World Wide Web zweifellos immanent sind, ist viel Zeit vergangen und der Blick auf die digitale Welt etwas differenzierter, kritischer geworden. Insbesondere die Strafverfolgungsbehörden haben mit verschiedenen Herausforderungen bei der Ermittlung von Straftaten in der digitalen Welt zu kämpfen. Es kann etwa langwierig und kompliziert sein, Zugang zu elektronischen Beweismitteln zu bekommen, vor allem, wenn diese auf Servern in Drittstaaten gespeichert sind. Ebenso bleiben Online-Plattformen trotz einiger Verbesserungen, die

in den letzten Jahren erreicht wurden, zu oft ein Kanal für Polarisierung und Radikalisierung oder ein Vehikel für die Verbreitung von Hassbotschaften und Verschwörungsmythen. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig digitale Technik in allen Bereichen des modernen Lebens ist (etwa im Arbeitsleben das Homeoffice oder Videokonferenzen). Sie hat – wie die Europäische Kommission in ihren Erläuterungen zum „Digital Services Act“ (DSA) feststellt – „die Abhängigkeit unserer Wirtschaft und Gesellschaft von digitalen Diensten deutlich gemacht und sowohl die Vorteile als auch die Risiken aufgezeigt, die sich aus dem derzeitigen Rahmen für das Funktionieren digitaler Dienste ergeben“ (COM(2020) 825 final, 1).

Digital Services Act. Der DSA ist ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz für digitale Dienste), den die Europäische Kommission im Dezember 2020 präsentiert hat. Der Gesetzesentwurf, der derzeit von den beiden Gesetzgebungsorganen der Europäischen Union verhandelt wird, soll den bisherigen rechtlichen Rahmen für digitale Dienste abändern bzw. ersetzen. Dies wird eine Reform der E-Commerce-Richtlinie zur Folge haben. Aus Sicht

der Strafverfolgungsbehörden ist der Rechtsrahmen in verschiedener Hinsicht unzulänglich, weil es immer noch weitgehende Ausnahmen der Hosting-Dienste-Anbieter in Bezug auf illegale Inhalte auf ihren Plattformen gibt.

Verhaltenskodex. Dies hat bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass zwischen den großen Plattformen und sozialen Medien (*Google, Youtube, Facebook, Twitter* etc.) und der Europäischen Union ein Verhaltenskodex unterzeichnet wurde. Seit Einführung des Verhaltenskodex 2016 verbesserte sich die Situation in Bezug auf die Entfernung illegaler Inhalte. Die fünfte Evaluierung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hassrede im Internet zeigte beispielsweise, dass der Kodex durchaus positive Ergebnisse liefern kann. Im Durchschnitt werden nun 90 Prozent der Meldungen innerhalb von 24 Stunden geprüft und 71 Prozent der Inhalte entfernt. Während die durchschnittliche Entfernungsrate im Vergleich zu früheren Überwachungsmaßnahmen stabil ist, gibt es aber einige Unterschiede zwischen den Plattformen. Zudem beteiligt sich nur eine relativ kleine Anzahl an Unternehmen am Verhaltenskodex. Die meisten teilnehmenden Unternehmen müssen jedoch – so die Europäische Kommission – ihr Feedback zu den Benachrichtigungen der Benutzer verbessern.

Bevor der Verhaltenskodex eingeführt wurde, war die Situation noch wesentlich unbefriedigender. Damals erhielten Nutzer nur selten eine Antwort von IT-Unternehmen, wenn sie etwa Hassreden meldeten. Außerdem waren die Melde- oder Markierungsfunktionen oft nicht sehr benutzerfreundlich (so die Europäische Kommission in ihrer Informationsnote über die Umsetzung des „Code of Conduct“, 12522/19).

Ereignisse wie das Attentat vom März 2019 auf eine Moschee in Christchurch haben aber gezeigt, dass stringenter Regelungen notwendig sind. Damals hatte der Attentäter seinen Anschlag live aufgenommen und auf *Facebook* gestellt, wo er stundenlang sichtbar war und entsprechend oft geteilt werden konnte. Zur Entfernung terroristischer Online-Inhalte wurde bereits 2018 der Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte („TCO-Verordnung“) vorgelegt, der



Europäische Kommission: Für Anbieter von Vermittlungsdiensten – insbesondere soziale Medien und Marktplätze – sollen klare Verantwortlichkeiten und eine Rechenschaftspflicht festgelegt werden.

2021 angenommen wurde. Der DSA-Vorschlag ergänzt sektorspezifische Rechtsakte wie die TCO-Verordnung und ist dabei Teil eines umfassenderen Pakets an neuen Vorschriften für alle digitalen Dienste sowie soziale Medien, Online-Marktplätze und andere Plattformen, die in der Europäischen Union tätig sind.

Digital Markets Act. Zweiter Teil dieses Paktes ist der Vorschlag einer Verordnung eines „Digital Markets Act“ (COM (2020) 842 final). Dieses stellt auf eine Regulierung der großen Online-Plattformen, die als „Gatekeeper“ bezeichnet werden. Die Gatekeeper-Kriterien sind erfüllt, wenn ein Unternehmen eine starke wirtschaftliche Position mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt innehat und in mehreren EU-Ländern aktiv und eine große Nutzerbasis mit einer großen Anzahl von Unternehmen verbindet. Ferner muss er eine gefestigte und dauerhafte Marktstellung haben. Das Gesetz über digitale Märkte soll sicherstellen, dass es auf diesen Plattformen fair zugeht und gewerbliche Nutzer sowie auch die Verbraucher geschützt werden. Gemeinsam mit dem Gesetz über digitale Dienste ist das Gesetz über digitale Märkte eines der Kernelemente der EU-Digitalstrategie.

Vorteile für Strafverfolgungsbehörden. Welche Kernelemente machen den DSA-Vorschlag aus und welche Verbesserungen bringt er für die Straf-

verfolgung? Die Europäische Kommission verspricht, klare Verantwortlichkeiten und eine Rechenschaftspflicht für Anbieter von Vermittlungsdiensten (insbesondere soziale Medien und Marktplätze) festzulegen. Durch klare Sorgfaltspflichten für bestimmte Vermittlungsdienste, einschließlich Melde- und Abhilfeverfahren für illegale Inhalte und der Möglichkeit, Entscheidungen der Plattformen über die Moderation von Inhalten anzufechten, soll der Vorschlag die Sicherheit der Nutzer im Internet in der gesamten Union und den Schutz ihrer Grundrechte verbessern (vgl. COM(2020) 825 final, 4).

Eine allgemeine Überwachungs-pflicht ist weder durch den DSA vorgesehen, noch wäre es möglich, eine solche einzuführen. Dies würde der Judikatur des EuGH widersprechen (vgl. EuGH Urteil vom 3. Oktober 2019, *Glawischnig-Piesczek* (C-18/18)). Folglich sieht die vorgeschlagene DSA-Verordnung in ihrem Artikel 7 vor, dass Anbietern von Vermittlungsdiensten keine allgemeine Verpflichtung auferlegt, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hindeuten. Als „Vermittlungsdienst“ gilt eine der folgenden Dienstleistungen: Entweder eine „reine Durchleitung“, die darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in einem Kommunikationsnetz zu übermitteln oder den Zugang zu einem Kommunikationsnetz

zu vermitteln oder eine „Caching“-Leistung, die darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in einem Kommunikationsnetz zu übermitteln. Dabei verfolgt eine automatische, zeitlich begrenzte Zwischenspeicherung dieser Informationen den alleinigen Zweck, die Übermittlung der Information an andere Nutzer auf deren Anfrage effizienter zu gestalten. Schließlich kann als Vermittlungsdiens auch eine „Hosting“-Leistung verstanden werden, die darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in dessen Auftrag zu speichern (Artikel 2 lit. f DSA-Verordnungsentwurf).

Haftungsausschluss. In Bezug auf den weiterhin vorgesehenen Haftungsausschluss erläutert Erwägungsgrund 22 des DSA-Verordnungsvorschlags, dass der Ausschluss der Haftung für Hosting-Dienste in Anspruch genommen werden kann, wenn der Anbieter unverzüglich tätig wird, um illegale Inhalte zu entfernen oder den Zugang dazu zu sperren, sobald er tatsächliche Kenntnis davon oder Wissen darüber erhält. Die Entfernung oder Sperrung des Zugangs soll unter Beachtung des Grundsatzes der Freiheit der Meinungsäußerung erfolgen. Kapitel II des Vorschlags enthält die konkreten Bestimmungen zur Haftung der Anbieter von Vermittlungsdiensten. Konkret werden darin die Bedingungen aufgeführt, unter denen Anbieter einer reinen Durchleitung (Artikel 3), von Caching-Leistungen (Artikel 4) und von Hosting-Diensten (Artikel 5) von der Haftung für die von ihnen übermittelten und gespeicherten Informationen ausgenommen sind. Ferner ist vorgesehen, dass die Haftungsausschlüsse nicht ausgesetzt werden sollen, wenn Anbieter von Vermittlungsdiensten aus Eigeninitiative freiwillige Untersuchungen durchführen oder den Rechtsvorschriften nachkommen (Artikel 6).

Der DSA-Vorschlag sieht auch verschiedene Sorgfaltspflichten für ein transparentes und sicheres Online-Umfeld vor. Dies beinhaltet etwa Verpflichtungen für alle Anbieter von Vermittlungsdiensten zur Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle, die eine direkte Kommunikation mit den Behörden der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission erleichtert (Artikel 10). Hostingdienste-Anbieter haben zusätzliche Verpflichtungen, die auch den



Terroristische Online-Inhalte sollen per EU-Verordnung verboten werden.

Bereich der illegalen Inhalte betreffen. Insbesondere werden diese Anbieter dazu verpflichtet, Mechanismen einzurichten, die Dritten das Melden mutmaßlich illegaler Inhalte ermöglichen (Artikel 14). Beschließt ein solcher Anbieter, bestimmte von einem Nutzer bereitgestellte Informationen zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren, so muss er diesem Nutzer außerdem eine Begründung übermitteln (Artikel 15) (vgl. COM(2020) 825 final, 15-16).

Der Vorschlag sieht ferner auch spezifische Pflichten für sehr große Online-Plattformen vor. Als solche werden im Sinne des Artikel 25 des Vorschlags Plattformen verstanden, die ihre Dienste für aktive Nutzer in der Union erbringen, deren durchschnittliche monatliche Zahl sich auf mindestens 45 Millionen Personen beläuft. Sehr große Online-Plattformen ermitteln, analysieren und bewerten mindestens einmal jährlich alle erheblichen systemischen Risiken, die sich aus dem Betrieb und der Nutzung ihrer Dienste in der Union ergeben. Diese Risikobewertung umfasst auch die Verbreitung illegaler Inhalte (vgl. Art. 26). Solche sehr große Plattformen haben auch die Pflicht, angemessene, verhältnismäßige und wirksame Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen, um systemische Risiken – wie die Verbreitung illegaler Inhalte oder vorsätzliche Manipulationen ihres Dienstes zu minimieren.

Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

Der DSA-Verordnungsvorschlag enthält auch einige interessante Neuerungen in Bezug auf die Überwachung der Umsetzung dieses Rechtsinstruments. Die Mitgliedstaaten benennen eine oder mehrere zuständige Behörden, die für die Anwendung und Durchsetzung dieser Verordnung zuständig sind. Eine der zuständigen Behörden soll dann von den Mitgliedstaaten als nationaler

Koordinator für digitale Dienste fungieren. Dieser Koordinator für digitale Dienste soll für alle Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung und Durchsetzung dieser Verordnung in dem jeweiligen Mitgliedstaat zuständig sein. Dies ist nicht der Fall, wenn der betreffende Mitgliedstaat bestimmte besondere Aufgaben oder Sektoren anderen zuständigen Behörden übertragen haben sollte.

Der Koordinator für digitale Dienste ist in jedem Fall dafür zuständig, die Koordinierung dieser Angelegenheiten auf nationaler Ebene sicherzustellen und zu einer wirksamen und einheitlichen Anwendung und Durchsetzung dieser Verordnung in der gesamten Union beizutragen (vgl. Art. 38). Die Koordinatoren arbeiten gemäß Artikel 39 frei von äußeren Einflüssen und dürfen weder direkt noch indirekt Weisungen von anderen Behörden oder privaten Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Mitgliedstaaten stellen gemäß Artikel 42 auch sicher, dass wirksame, aber auch verhältnismäßige Sanktionen bei Zuwiderhandeln gegen die DSA-Verordnung verhängt werden.

Der Höchstbetrag der Sanktionen soll 6 Prozent der Jahreseinnahmen oder des Jahresumsatzes des betreffenden Anbieters von Vermittlungsdiensten nicht übersteigen. Sanktionen für die Bereitstellung unrichtiger, unvollständiger oder irreführender Informationen, für das Versäumnis einer Antwort oder der Berichtigung unrichtiger, unvollständiger oder irreführender Informationen sowie für die Nichtduldung einer Nachprüfung vor Ort dürfen 1 Prozent der Jahreseinnahmen oder des Jahresumsatzes des betreffenden Anbieters nicht übersteigen.

Insgesamt handelt es sich beim DSA-Verordnungsvorschlag um ein ambitioniertes und komplexes Gesetzesvorhaben, das schon überfällig war. Ob die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer sowie der für die Gewährleistung eines sicheren und fairen digitalen Umfelds zuständigen Behörden ausreichend berücksichtigt wurde, wird sich noch weisen. Eine Einigung zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament wird aufgrund der starken wirtschaftlichen Interessen, die mit dem Vorschlag in Verbindung stehen, sicher kein einfaches Unterfangen und könnte wohl noch einige EURatspräsidentenschaften beschäftigen.

Antonio-Maria Martino