

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr für ein Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) vom 01.08.2023

Empfehlungen für eine wirkungsvolle und nutzer*innenzentrierte Plattformaufsicht zum
Schutz der Meinungs- und Pressefreiheit

Berlin, 25. August 2023

Helene Hahn, Referentin Internetfreiheit/ Advocacy
Kontakt: helene.hahn@reporter-ohne-grenzen.de

Reporter ohne Grenzen (RSF) dokumentiert Verstöße gegen die Presse- und Informationsfreiheit weltweit und alarmiert die Öffentlichkeit, wenn Journalist*innen oder deren Mitarbeitende in Gefahr sind. Wir setzen uns für mehr Sicherheit und besseren Schutz von Medienschaffenden ein. Wir kämpfen online wie offline gegen Zensur, gegen den Einsatz sowie den Export von Überwachungstechnik und gegen restriktive Mediengesetze.

RSF bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf für das DDG. Wir begrüßen diese wichtige Initiative, die eine Vielzahl positiver Aspekte bereits beinhaltet. Unsere Anmerkungen beziehen sich auf einzelne, ausgewählte Aspekte, die insbesondere die Arbeit der Koordinierungsstelle für digitale Dienste betreffen.

Inhaltsverzeichnis

1 Journalismus zwischen Freiheit und Zensur.....	2
2 Stellungnahme im Einzelnen.....	3
2.1 Zuständige Behörden nach § 12.....	3
2.2 Meldung des Verdachts von Straftaten nach §13.....	4
2.3 Errichtung und Ausstattung nach § 14.....	5
2.4 Unabhängigkeit und Leitung nach §§ 15, 16.....	6
2.5 Tätigkeitsbericht nach § 17.....	7
2.6 Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden nach § 18.....	8
2.7 Zentrale Beschwerdestelle nach § 21.....	8
2.8 Benennung und Aufgaben des Beirats nach § 22.....	9
2.9 Zustellungsbevollmächtigte Stelle.....	11

1 Journalismus zwischen Freiheit und Zensur

Digitale Dienste sind alltägliche Begleiter journalistischer Arbeit. Für Reporter*innen sind sie wichtige Werkzeuge für Recherchen, die vertrauliche Kommunikation mit Quellen und vielfältige Publikation von Inhalten. Facebook, Google, Twitter, Instagram und Co. bieten ein enormes Freiheitspotenzial. Gerade in Ländern mit eingeschränkter Pressefreiheit sind sie für unabhängige Journalist*innen und Blogger*innen essentiell - weil sie selbst dann eine kritische Berichterstattung ermöglichen, wenn klassische Medien wie Fernsehen, Radio und Zeitungen staatlicher Kontrolle unterliegen. Auch Exil-Journalist*innen, die in Deutschland leben und arbeiten, nutzen digitale Plattformen, um ihre Arbeit zu finanzieren und ihr Publikum weiterhin zu erreichen. Sie kommen beispielsweise aus Russland, Vietnam, Syrien, Azerbaijan, der Türkei oder dem Iran.

In den letzten Jahren ist der Druck auf die Betreiber digitaler Plattformen gestiegen, denn entgegen ihrer immensen gesellschaftlichen Bedeutung kommen sie ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nach. Journalist*innen, Blogger*innen und Menschenrechtsaktivist*innen sind massiver digitaler Gewalt ausgesetzt, ihre Beiträge werdenzensiert und Accounts willkürlich gesperrt. Unsere Recherchen und enge Arbeit mit Betroffenen weist deutlich darauf hin, dass digitale Angriffe oftmals von staatlichen oder staatsnahen Akteur*innen ausgehen und politisch motiviert sind. Zu den Methoden gehören Einschüchterungen und Diffamierungen, aber auch Versuche, Accounts unbemerkt zu übernehmen oder Geräte der Betroffenen mit Schadsoftware zu infiltrieren. Wenn sich Betroffene an die Plattformen mit Hinweisen und Beschwerden wenden, bekommen sie keine Unterstützung und werden selbst bei gravierenden Fällen allein gelassen.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich RSF seit vielen Jahren mit Lösungsvorschlägen für eine wirkungsvolle Plattformregulierung, begleitet Gesetzgebungsverfahren und unterstützt betroffene Journalist*innen in der Praxis.¹

Der Digital Services Act (DSA) ist eines der umfassendsten, netzpolitischen Vorhaben zur Plattformregulierung in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Es zielt darauf ab, ein sicheres und verantwortungsvolles digitales Umfeld zu schaffen. Durch die Umsetzung des DSA sollen illegale Inhalte schneller entfernt, die Grundrechte im Internet umfassender geschützt und Online-Plattformen effektiver bei der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten beaufsichtigt werden. Der DSA ist am 16. November 2022 in Kraft getreten und muss in allen EU-Mitgliedsstaaten schrittweise bis spätestens zum 17. Februar 2024 umgesetzt sein. Ob der Digital Services Act zum verheißungsvollen

¹ Siehe dazu beispielsweise: RSF (2017): Stellungnahme zum NetzDG:
https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Internetfreiheit/20170619_Stellungnahme_oeA_BT-Rechtsausschuss_NetzDG_Reporteur_ohne_Grenzen.pdf (Zugriff 24.08.2023).

RSF (2018): Plattformen 2.0:
https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Internetfreiheit/Reporter-ohne-Grenzen_Regulierung-2.0-Langfassung-Juni2018.pdf (Zugriff 24.08.2023).

Vorzeige-Regelwerk für die Plattformregulierung wird - oder am eigenen Anspruch bereits in der Vorbereitung scheitert - wird sich vor allem an der nationalen Ausgestaltung zeigen. Hier ist der Gesetzgeber gefragt, die noch offenen Richtlinien und Empfehlungen der Verbände und Organisationen zu berücksichtigen und die Umsetzung des DSA mit dem DDG im nationalen Kontext zügig voranzutreiben.

RSF hat sich im europäischen Gesetzgebungsprozess mit zahlreichen Empfehlungen eingebracht und die nationale Umsetzung aktiv begleitet.² Vorschläge dafür, wie eine starke Plattformaufsicht effektiv im Interesse der (Exil-)Journalist*innen und Blogger*innen umgesetzt werden sollte, formulierte RSF in einem offenen Brief im Februar 2023.³

2 Stellungnahme im Einzelnen

2.1 Zuständige Behörden nach § 12

Mit großer Sorge verfolgen wir das seit Monaten anhaltende Tauziehen der deutschen Behörden um die Zuständigkeiten im Bereich der Koordinierungsstelle. Zwar wird zu genüge betont, dass eine starke Plattformaufsicht gewünscht ist. Jedoch zeigt die politische Diskussion, dass es vor allem um Befindlichkeiten und die Angst um Bedeutungsverlust einzelner Behörden geht. Die Zuständigkeitsfrage darf keinem Selbstzweck dienen - eine Zersplitterung wird letztendlich zum Nachteil der Betroffenen führen. Es braucht eine zentrale Behörde mit einer einheitlichen Entscheidungspraxis. Aus unserer alltäglichen, praktischen Arbeit mit (Exil-)Journalist*innen und Blogger*innen, die mit ihren Beschwerden von digitalen Plattformen allzu häufig allein gelassen werden, appellieren wir an den Gesetzgeber, die Frage der Zuständigkeiten im Interesse der Nutzer*innen zu entscheiden.

Der Entwurf des DDG sieht die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) als zentrale Koordinierungsstelle vor. Zwei weitere Behörden sollen Zuständigkeiten erhalten: Der Bundesdatenschutzbeauftragte (BfDI) und die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ), die beide jeweils in ihren klar abgegrenzten Bereichen über spezielle Expertise verfügen und Aufgaben im Sinne des DSA übernehmen – beispielsweise bei Risiken des Profilings im Bereich der Online-Werbung oder dem Online-Schutz Minderjähriger. Der Gesetzgeber hat sich hier für

² RSF (2023): Positionspapier zum DSA und DMA,
https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/RSF_Positionspapier_DSA_DMA.pdf (Zugriff 24.08.2023).

RSF (2023): Es braucht eine Plattformaufsicht, keine Poststelle,
<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/es-braucht-eine-plattformaufsicht-keine-poststelle> (Zugriff 24.08.2023).

³ RSF (2023): Organisationen fordern starke Plattformaufsicht im offenen Brief,
<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/organisationen-fordern-starke-plattformaufsicht> (Zugriff 24.08.2023).

Bundesbehörden entschieden. RSF begrüßt die aktuelle Regelung bei der Verteilung der Zuständigkeiten im DDG-E und appelliert an den Gesetzgeber, keine weiteren Behörden in die Zuständigkeitsstruktur aufzunehmen.

Insbesondere lehnen wir es ab, das Bundesamt für Justiz (BfJ) als zuständige Behörde zu benennen- auch nicht temporär mit Evaluation. Das BfJ ist bislang für die Durchsetzung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) zuständig, das durch den DSA nun richtigerweise abgelöst wird. Eine Benennung würde zu einer massiven, künstlichen Zersplitterung der Zuständigkeiten, zu behördlichen Doppelstrukturen und letztendlich zu Rechtsunsicherheit führen. Bei der Aufsichtsstruktur unterscheidet der DSA nicht zwischen verschiedenen Diensteanbietern, insbesondere nicht zwischen "sozialen Netzwerken" und Online-Plattformen. Das entspricht einer modernen und richtigen Auffassung der verschmelzenden Geschäftsstrukturen der Dienste, die sowohl soziale Netzwerke als auch Marktplätze sind. Eine Abweichung davon im nationalen Kontext ist strikt abzulehnen, denn sie führt unausweichlich zu einer Diskrepanz in der Entscheidungspraxis der Plattformaufsicht. Diensteanbieter könnten eine solche Schwachstelle ausnutzen, um gerichtlich die Zuständigkeiten anzugreifen. Für betroffene Journalist*innen und alle Nutzer*innen wäre das fatal - die Klärung ihrer Beschwerden würde zum einen durch zusätzlichen Abstimmungsbedarf der Behörden verzögert, zum anderen würde die Klarheit, Vorhersehbarkeit und Gewährung ihrer Rechte gefährdet. Zuletzt erfüllt das BfJ auch nicht die Vorgaben der Unabhängigkeit, die der DSA sehr klar vorgibt.

Es sollte zudem keine zusätzliche Zuständigkeit bei den Landesmedienanstalten etabliert werden. Es ist unstrittig, dass ihre Expertise und Erfahrung wichtig und für die Koordinierungsstelle notwendig sind. Die Beteiligung ist richtigerweise im DDG-E über §19 sichergestellt. Dies ist beizubehalten. Eine geteilte Zuständigkeit neben der BzKJ wird ähnlich wie beim BfJ zur künstlichen Zersplitterung, behördlichen Doppelstrukturen mit mehr Abstimmungsbedarf und letztendlich zu Unsicherheiten bei Betroffenen führen.

Behördliche Zuständigkeiten bei der Plattformaufsicht dürfen keinem Selbstzweck dienen. RSF appelliert an den Gesetzgeber, die Rechte der Nutzer*innen an erster Stelle zu berücksichtigen. Die Benennung weiterer zuständiger Behörden - insbesondere das Bundesamt für Justiz und die Landesmedienanstalten - sind strikt abzulehnen.

2.2 Meldung des Verdachts von Straftaten nach §13

Der DSA sieht eine proaktive Übermittlung der Daten von Plattformen an nationale Strafverfolgungsbehörden vor. Der DDG-E benennt das BKA als zuständige Stelle, die diese Meldungen entgegen nimmt. Da die Übermittlung vonseiten der Plattformen "proaktiv" passieren soll, ist mit dem Erhalt von großen Datenmengen bei den Ermittlungsbehörden zu rechnen, bevor überhaupt ein hinreichender Anfangsverdacht formuliert und bekräftigt wird. Hierbei handelt es sich um eine Nachfolgeregelung aus dem NetzDG, §3a, der nach

Rechtsauffassung deutscher Gerichte verfassungswidrig ist und nicht angewendet wird.⁴ Das ist grundrechtlich sehr bedenklich, da dies dazu führen kann, dass vonseiten der Plattformen vorsorglich mehr Daten übermittelt werden, um dieser Regelung zu genügen. Welche Straftaten genau umfasst sind, definiert der DSA leider nicht eindeutig: Zwar wird im DSA von Straftaten gesprochen, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer Person oder mehrerer Personen umfasst, allerdings wird diese Regelung durch den Erwägungsgrund 56 potenziell weiter ausgelegt, der auf weitreichende Richtlinien verweist. Der deutsche Gesetzgeber wird im Rahmen des DDG-E diese Versäumnisse nicht aufholen können, ohne gegen Unionsrecht zu verstößen. RSF empfiehlt jedoch - wie auch von der Gesellschaft für Freiheitsrechte vorgeschlagen - zu überprüfen, inwieweit ein Katalog in die Begründung zum DDG-E aufgenommen und ggf. für das BKA geregelt werden kann, dass sie Leitlinien herausgeben müssen, damit wenigstens eine gewisse Orientierung bei der Datenweitergabe existiert. Ferner sollten „alle vorliegenden einschlägigen Informationen“, die Plattformen nach Artikel 18 DSA übermitteln müssen, spezifiziert werden. Was zudem im DDG-E fehlt: Prozedurale Sicherungsmechanismen (von der Datenweitergabe betroffenen Nutzer*innen sollten informiert werden) und BKA-interne Löschfristen.

Der Gesetzgeber sollte überprüfen, inwieweit ein Katalog über die meldepflichtigen Straftatbestände in die Begründung zum DDG-E aufgenommen werden kann. Für das BKA sollte geregelt werden, dass sie Leitlinien öffentlich herausgeben, die eine gewisse Orientierung bei der Datenweitergabe sicherstellen. Zu klären ist, wie prozedurale Sicherheitsmechanismen und etwa Löschfristregelungen im BKA inkludiert werden.

2.3 Errichtung und Ausstattung nach § 14

Der DDG-E sieht für die angemessene Erfüllung der Aufgaben der Koordinierungsstelle derzeit eine Ausstattung von 62,8 Personalstellen vor.⁵ Aus Sicht von RSF ist dies nicht ausreichend und sollte nach oben korrigiert werden. Zumindest ist eine zeitnahe Evaluierung der Berechnung von Personal- und Sachmitteln angebracht. Das Haushaltsgesetz 2024 muss diese Bedarfe unbedingt widerspiegeln. Die Koordinierungsstelle muss vielfältige Aufgaben auf nationaler und europäischer Ebene erfüllen. Es ist davon auszugehen, dass zukünftige Regelungen zu Plattformen, Künstlicher Intelligenz und Datenökonomie die Grundlagenarbeit und Verantwortlichkeiten der Koordinierungsstelle erweitern werden. Die Koordinierungsstelle wird laut DDG-E über 5.000 Unternehmen beaufsichtigen und Ansprechpartnerin für alle Nutzer*innengruppen sein, darunter zivilgesellschaftliche Organisationen und Forscher*innen.⁶ Zudem fällt aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland ein besonderer Koordinierungs- und Absprachebedarf mit verschiedenen

⁴ VG Köln, Beschluss vom 1. März 2022, 6 L 1277/21 = MMR 2022, 230. Siehe auch: Holznagel (2021), YouTube vs. das NetzDG, <https://verfassungsblog.de/youtube-vs-netzdg/> (Zugriff 25.08.2023).

⁵ DDG-E, S. 57f.

⁶ DDG-E, S. 56.

Behörden an, hinzu kommt die Arbeit mit Ansprechpartner*innen der EU-Mitgliedstaaten, der Kommission sowie in Gremien und Arbeitsgruppen auf EU-Ebene.

RSF begrüßt die gesetzliche Verankerung eines Forschungsetats. Derzeit wird mit einem eher niedrigen Bedarf von 300.000 Euro gerechnet. Inwieweit dies angesichts der Aufgaben der Koordinierungsstelle angemessen ist, sollte ebenfalls evaluiert werden. Es sollte im Gesetz klarer herausgearbeitet werden, für welches Ziel das Budget verwendet werden soll und wie - etwa für die Erweiterung der Kapazitäten innerhalb der Koordinierungsstelle oder für externe Auftragsforschungen? Zudem sollte eine gesetzliche Vorgabe zur Veröffentlichung der Forschungen gemacht werden, um sicherzugehen, dass auch die (Fach-)Öffentlichkeit von den Erkenntnissen profitiert.

Wenn die Koordinierungsstelle als praxisnahe, gut vernetzte, unabhängige und ehrgeizige Plattformaufsicht auftritt und mit ausreichend Mitteln, Personal sowie der notwendigen Expertise ausgestattet wird, kann sie am besten dafür sorgen, dass der DSA tatsächlich für mehr Transparenz im Online-Umfeld sorgt und Rechte der Nutzer*innen stärkt.

Die Personal- und Sachmittel der Koordinierungsstelle sollten erhöht werden, zumindest ist eine Evaluierung der Bedarfe zeitnah zu tätigen. Andernfalls ist eine angemessene Bewerkstelligung der vielfältigen Aufgaben der Koordinierungsstelle nicht gesichert. Dies muss im Haushalt 2024 berücksichtigt werden. Die gesetzliche Formulierung über einen Forschungsetat ist zu begrüßen, sollte jedoch einem Ziel folgen. Forschungsergebnisse sollten im öffentlichen Interesse veröffentlicht werden.

2.4 Unabhängigkeit und Leitung nach §§ 15, 16

Um ihrer bedeutsamen Rolle bei der Plattformaufsicht gerecht und als vertrauenswürdige Instanz wahrgenommen zu werden, muss die Koordinierungsstelle von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren unabhängig sein. Wir begrüßen die Regelungen nach §15, die aus unserer Sicht Interessenkonflikten bei den Beschäftigten sinnvoll entgegenwirken.

Entscheidend wird die Ernennung und Steuerung der Koordinierungsstelle durch die Leitung sein. Dass der Entwurf laut §16 Qualifikationen und Berufserfahrungen im Bereich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste abverlangt, ist zu begrüßen. Die Leitung sollte eine durchsetzungsstarke Persönlichkeit sein mit gutem Gespür für politische Prozesse und Erfahrung bei der Regulierung digitaler Dienste.

Zu evaluieren ist, inwieweit langfristig eine spezialisierte, eigenständige Behörde die zahlreichen und sicher wachsenden Aufgabenpakete übernehmen kann - ähnlich wie bei der Etablierung des BfDI.

Die Regelungen nach §15 sichern eine angemessene Unabhängigkeit der Struktur und des Personals der Koordinierungsstelle und sind in der aktuellen Form zu begrüßen. In der Praxis sollte auf die Ernennung einer durchsetzungsstarken Leitung mit politischem Gespür geachtet werden (§16).

2.5 Tätigkeitsbericht nach § 17

Es ist positiv zu sehen, dass ein Tätigkeitsbericht der Koordinierungsstelle nach §17 veröffentlicht werden soll, der auch die Anzahl der Gespräche mit verschiedenen Interessenvertretungen beinhaltet. Bei den Verstößen sollte der Bericht neben der Anzahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeiten nach §§25 und 26 DDG-E auch die Art der Verstöße sowie die Höhe der Bußgelder darstellen. Insgesamt würde sich so auch für die Öffentlichkeit ein kohärentes Bild über festgestellte Verstöße und eingeleitete Maßnahmen ergeben. RSF empfiehlt, die Ausführungen im Tätigkeitsbericht in einer angemessenen Detailtiefe darzustellen. Es wäre sinnvoll, Tätigkeitsberichte im parlamentarischen Plenum zu diskutieren und dort über Erkenntnisse der Koordinierungsstelle regelmäßig zu informieren.

Über die Angebote, Prozesse und Erkenntnisse ihrer Arbeit sollte die Koordinierungsstelle neben dem im DSA geforderten, einmal jährlich erscheinenden Transparenzbericht hinaus vielfältig aufklären: Die Arbeitsweise der Koordinierungsstelle muss umfassend, transparent, nachvollziehbar und vor allem proaktiv nach außen kommuniziert werden. Nur so erfahren Menschen überhaupt, dass sie sich bei Problemen mit digitalen Diensten an die Koordinierungsstelle wenden können. Hierfür sollten mehrsprachige Informationsmaterialien bereitgestellt werden, um potenzielle Sprachbarrieren bei Nutzer*innen zu überwinden. Unsere Arbeit mit in Not geratenen Exil-Journalist*innen, die in Deutschland leben und arbeiten, zeigt hierfür eine Notwendigkeit. Es braucht insgesamt verschiedene Formate wie Veranstaltungen, Vorträge und regelmäßige Publikationen, um sicherzustellen, dass die Rolle der Koordinierungsstelle öffentlich bekannt und etabliert wird.

Zuletzt empfehlen wir eine unabhängige, wiederkehrende Evaluation der Wirksamkeit der Arbeit der Koordinierungsstelle, die in einem gesonderten Bericht veröffentlicht werden sollte. Daraus sollen praktische Schlussfolgerungen der Plattformaufsicht abgeleitet werden, um den Anforderungen aus der Praxis gerecht zu werden und den technischen Entwicklungen der Plattformen gewappnet zu sein.

Der Tätigkeitsbericht muss in angemessener Detailtiefe verfasst sein. Die Regelungen im Tätigkeitsbericht nach §17 sollten die Art der Verstöße und die Höhe der Bußgelder beinhalten. Die Arbeitsweise der Koordinierungsstelle muss transparent, nachvollziehbar und proaktiv kommuniziert werden. Mehrsprachige Informationsmaterialien unterstützen dabei, Betroffene anzusprechen. Neben dem jährlichen Bericht sollten weitere Formate

der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gesetzlich festgehalten werden, um die Öffentlichkeit angemessen zu informieren, einschließlich einer unabhängigen Evaluation der Arbeit der Koordinierungsstelle. Darüber ist ein Bericht zu veröffentlichen.

2.6 Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden nach § 18

Journalist*innen und alle Nutzer*innen digitaler Dienste, die sich an die Koordinierungsstelle wenden, profitieren von der behördlichen Zusammenarbeit, wenn ihre Anfragen und Beschwerden zügig, kompetent und unkompliziert bearbeitet werden. Es ist positiv, dass der Entwurf des DDG hierfür eine kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Behörden vorsieht. Es ist jedoch nicht absehbar, inwieweit die Regelungen nach §18 ausreichend sind. Nötige Informationen zur Abstimmung und Beratung zwischen den Behörden sollten zügig, aussagekräftig und möglichst vollständig ausgetauscht werden. Es kann sinnvoll sein, angemessene Fristen unter den beteiligten Behörden anzusetzen - zumindest in der Verwaltungsvereinbarung. Dies würde sicherstellen, dass Anfragen von Betroffenen zeitnah bearbeitet werden und die Koordinierungsstelle notwendige Informationen erhält.

Eine kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit der zuständigen Behörden ist sinnvoll und begrüßenswert. Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass Anfragen von Betroffenen kompetent, zeitnah und unkompliziert bearbeitet werden. Dazu empfiehlt sich, eine angemessene Frist für die Bearbeitung der Anfragen bzw. bei der Abstimmung zwischen den Behörden zu setzen.

2.7 Zentrale Beschwerdestelle nach § 21

RSF begrüßt ausdrücklich, dass die zentrale Beschwerdestelle über den gesamten Zeitraum des Beschwerdeverfahrens als Ansprechpartnerin für Betroffene fungiert - auch wenn Anfragen weitergeleitet werden. Dies entlastet betroffene Journalist*innen und alle Nutzer*innen, da sie nicht erst die verschiedenen Zuständigkeitsfelder einer Vielzahl von Behörden verstehen müssen, um Unterstützung zu erhalten.

Damit Nutzer*innen umfassend von der Begleitung der Koordinierungsstelle profitieren, sollte der Gesetzgeber den Zusatz "Auf Wunsch eines Beschwerdeführers" (§ 21, Abs. 1) jedoch streichen. Der Entwurf des DDG-E vom Februar 2023 sah dies richtigerweise nicht vor. RSF befürchtet, dass die Formulierung praktisch dazu führt, dass Betroffene bei ihren Anfragen immer bedenken müssen, diesen Wunsch explizit zu äußern. Gerade bei gravierenden Problemen mit digitalen Diensten, die für Betroffene emotional belastend sein können, kann eine solche Formulierung zusätzliche, unnötige Hürden darstellen. RSF

plädiert deshalb für eine Opt-Out-Möglichkeit: Nur wenn Beschwerdeführende explizit den Wunsch nach einer anderen Ansprechperson äußern, sollten sie ihnen zur Seite stehen. Die Koordinierungsstelle sollte aufgrund ihrer Rolle und gesetzlich verankerten Unabhängigkeit jedoch die primäre und standardweise gesetzte Beschwerdestelle sein.

Zusätzlich sollte der Gesetzgeber dafür sorgen, dass ein einfaches System zur Verfügung gestellt wird, das Betroffenen niedrigschwellig und unbürokratisch den Kontakt mit der Beschwerdestelle erlaubt. Dazu hören einfach verständliche technische Systeme, Eingabemasken und Formulare online. Auch eine direkte telefonische und formlose Anfrage per E-Mail sollte ermöglicht werden. Unbedingt zu berücksichtigen sind mehrsprachige Angebote bzw. kundiges Personal. Dies wird sich nicht nur in der Arbeit mit Betroffenen als hilfreich erweisen, sondern auch bei der Auseinandersetzung mit "systemischen Risiken" auf europäischer Ebene. Aus unserer Beratungspraxis mit betroffenen Exil-Journalist*innen zeigt sich häufig, dass staatliche oder staatsnahe Akteure für Angriffe über digitale Dienste verantwortlich sind. Von diesen Angriffen sind nicht nur Einzelpersonen, sondern größere in Deutschland lebende (Sprach-)Gemeinschaften betroffen. Dies sollte in der Arbeit der Koordinierungsstelle unbedingt berücksichtigt werden.

Die Koordinierungsstelle sollte die primäre und standardweise gesetzte Beschwerdestelle für alle Nutzer*innen sein - es sei denn, eine andere Ansprechperson wird explizit gewünscht. Der Zusatz im DDG-E "Auf Wunsch" ist zu streichen. Um die Kommunikation mit Nutzer*innen zu vereinfachen und ihre Beschwerden zielgerichtet zu bearbeiten, sollte die Koordinierungsstelle mehrsprachige Angebote sowie ein unbürokratisches, niedrigschwelliges Kontaktssystem etablieren.

2.8 Benennung und Aufgaben des Beirats nach § 22

Zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Organisationen haben seit langer Zeit wichtige Beiträge zur Plattformaufsicht in Deutschland geleistet. Sie klären über Diskriminierung und Desinformation im Netz auf, forschen dazu, wie Grund- und Menschenrechte verletzt werden, legen undurchsichtige Werbepraktiken offen und begleiten Betroffene. Für die Umsetzung des Digital Services Act ist diese Expertise unersetzlich.

Positiv ist, dass der Beirat eine eigene Geschäftsstelle unterhält und finanziell über eine Aufwandsentschädigung und den Ersatz von Reisekosten unterstützt wird. Ebenso begrüßt RSF die Anzahl der Beiratsmitglieder von 16 Vertreter*innen und empfiehlt, an dieser Anzahl festzuhalten. Die Einrichtung eines Beirats ist zu begrüßen - allerdings darf das Gremium nicht die einzige Möglichkeit bleiben, um kontinuierlich auf die vielfältige Expertise der Fachöffentlichkeit zurückzugreifen. Zur sorgfältigen Bearbeitung von etwa systemischen Risiken und weiteren Grundfragen muss es vonseiten der Koordinierungsstelle erweiterte Foren und Schnittstellen für die Zusammenarbeit und vertiefte Diskussion mit zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteur*innen geben. Es kann sich durchaus

anbieten, auch Journalist*innen für Beratungen zu berücksichtigen, die beispielsweise mit ihren Recherchen zu relevanten Enthüllungen über die Funktionsweise digitaler Dienste beitragen. Der Beirat wird letztendlich ein Gremium sein, das aufgrund der formalen Struktur nicht auf alle drängenden Fragen der Plattformregulierung in der Tiefe eingehen kann. Erweiterte Beteiligungsformate sollten daher inkludiert werden.

Der Beirat sollte divers besetzt sein und verschiedene Perspektiven abdecken, um die Interessen der Nutzer*innen angemessen und gerecht zu berücksichtigen. Von einer Besetzung des Beirats durch Wirtschaftsakteure ist abzusehen - da sie im Sinne des DSA Normadressaten sind und zu den Regulierten gehören. Der Austausch mit diesen Gruppen kann bei Bedarf auf anderen Wegen geschehen. Interessenkonflikte sollten ausgeschlossen werden. Wenn doch auf im DSA wenig berücksichtigte Gruppen, wie z.B. dezentrale Plattformen bei der Besetzung des Beirats zurückgegriffen werden sollte, müssten gesetzlich Körbe für eine mindestens gleichberechtigte Sitzverteilung zugunsten der Wissenschaft und Zivilgesellschaft festgehalten werden.

Die Auswahl der Mitglieder des Beirats sollte unbedingt nach transparenten und für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Verfahren gestaltet sein. Es muss von außen verständlich sein, warum welche Vertreter*innen ausgewählt wurden. Das ist derzeit gesetzlich nicht berücksichtigt und muss unbedingt nachgeholt werden. Die Gesetzgeber sollten alternative Benennungsmöglichkeiten von Mitgliedern des Beirats in Erwägung ziehen (auch wenn diese etwas aufwändiger sind), darunter etwa durch Vorschläge geeigneter Kandidat*innen des ehemals amtierenden Beirats oder in einem öffentlichen Bewerbungsverfahren. So können Fachpersonen vorgeschlagen werden, die weder vom Digitalauschuss noch dem BMDV bedacht werden. In der Regel operieren Beiräte - auch wenn sie mit externen Vertreter*innen besetzt sind - durchweg viel zu transparent. Das betrifft vor allem die Auswahl der Mitglieder, Auswahlverfahren sowie die tatsächliche Arbeit der Gremien. Diese traurige Erkenntnis stellt eine neuere Studie der Otto-Brenner-Stiftung sehr anschaulich dar.⁷ Positiv ist, dass die Sitzungen des Beirats im DDG-E öffentlich sind. Sitzungsprotokolle und erstellte Materialien wie etwa Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen an die Koordinierungsstelle sollten ebenso öffentlich einsehbar sein. Dazu gehören auch alle Namen der Beiratsmitglieder.

Eine weitere Regelungslücke im DDG-E bezieht sich aus Sicht von RSF darauf, wie mit Empfehlungen und Vorschlägen des Beirats vonseiten der Koordinierungsstelle umgegangen wird. Es sollte gesetzlich zumindest geregelt sein, dass die Koordinierungsstelle zu diesen Beiträgen Stellung bezieht und Schlussfolgerungen aus den Empfehlungen formuliert. Zudem sollte die Koordinierungsstelle bei einer Nichtbefolgung der Empfehlungen eine Begründung ablegen. Während die Koordinierungsstelle an den

⁷ Hummel und Pfirter (2923): Gut beraten? Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien, <https://www.otto-brenner-stiftung.de/zivilgesellschaft-in-sachverstaendigengremien/> (Zugriff 25.08.2023).

Sitzungen des Beirats jederzeit teilnehmen kann - richtigerweise - sollte noch ergänzt werden, dass sie den Beirat wiederum über ihre Tätigkeiten und Entscheidungen zu informieren hat, damit der Beirat sich in aktuelle Debatten mit Empfehlungen sinnvoll einbringen kann.

RSF begrüßt die Einrichtung eines Beirats, inklusive einer Geschäftsstelle und finanzieller Unterstützungsmöglichkeiten wie etwa der Aufwandsentschädigung. Positiv ist, dass Sitzungen öffentlich sein sollen. An der Anzahl der 16 Mitglieder im Beirat ist festzuhalten.

Der Beirat sollte jedoch divers besetzt sein und vielfältige Perspektiven abbilden. Wirtschaftsakteure als Normadressaten sind als Mitglieder auszuschließen, bei kleineren im DSA unberücksichtigt Gruppen wie etwa dezentralen Plattformen sind Körbe für eine gerechte Verteilung der Sitze im Beirat zu etablieren.

RSF appelliert an den Gesetzgeber, die Auswahl der Mitglieder, Auswahlverfahren sowie die tatsächliche Arbeit des Beirats transparent und öffentlich nachvollziehbar zu gestalten, um demokratischen Aspekten zu genügen und eine öffentliche Diskussion zu ermöglichen. Auswahlverfahren sind ferner zu erweitern, sodass auch Kandidat*innen berücksichtigt werden können, die dem BMDV und Digitalausschuss unbekannt sind. Arbeitsergebnisse und Empfehlungen des Beirats sind zu veröffentlichen, ebenso die Namen aller Mitglieder. Auf Seite der Koordinierungsstelle muss gesetzlich festgehalten werden, wie mit Empfehlungen des Beirats umgegangen wird. Zumindest muss bei einer Nichtbefolgung der Empfehlungen eine einsehbare Begründung abgelegt werden.

Weitere Beteiligungsformate abseits dieses Gremiums sollten gesetzlich festgehalten werden, um eine tiefere und fokussierte Diskussion zu drängenden Fragen der Plattformaufsicht abseits formalisierter Abläufe im Beirat zu ermöglichen.

2.9 Zustellungsbevollmächtigte Stelle

Der Entwurf sieht derzeit keine Etablierung einer nationalen zustellungsbevollmächtigten Stelle vor. Für die Nutzer*innen der digitalen Dienste und Plattformen, die von willkürlichen Sperren und anderen Angriffen betroffen sind, verschlechtert sich damit der Rechtsschutz, sobald die noch geltende Regelung über eine zustellungsbevollmächtigte Stelle im Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) ersatzlos entfällt. Es besteht in der Praxis Einigkeit, dass die Regelung einer Zustellungsbevollmächtigten sinnvoll und sogar noch auszuweiten ist, weil die Rechtsdurchsetzung positiv gefördert wird.

Bei der Zustellungabevollmächtigten handelt es sich um eine Stelle, die für die Plattform rechtlich wirksam Erklärungen, Klagen und vergleichbare Schriftstücke entgegennehmen kann sowie für die formale Annahme und Bearbeitung von Beschwerden von Betroffenen verantwortlich ist. Wenn sich Betroffene von digitaler Gewalt in Deutschland an eine zuständige Stelle wenden können, werden behördliche Verfahren viel einfacher

nachvollziehbar, gleichzeitig werden zivilrechtliche Klagen erfolgversprechender. Die mangelnde bis fehlende Erreichbarkeit der digitalen Dienste für Nutzer*innen ist ein enorm großes Problem. Bleiben digitale Dienste und Plattformen bei Angriffen auf Journalist*innen und ihre Accounts untätig, verlieren gerade Exil-Reporter*innen nicht nur ihr Online-Publikum, sondern auch die Möglichkeit, auf den Plattformen Einnahmen für ihre Berichte zu erwirtschaften.

Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) hat erfreulicherweise eine solche Stelle in den Eckpunkten für ein digitales Gewaltschutzgesetz vorgesehen, die RSF in einer Stellungnahme positiv kommentiert hat.⁸ Wir regen an, diese Regelung auch im DDG-E zu platzieren. Mit der gesetzlichen Einrichtung der Zustellungsbevollmächtigten in diesem Rahmen erhalten Journalist*innen wie alle Nutzer*innen digitaler Dienste erweiterte Möglichkeiten, ihre Rechte gegenüber Plattformen durchzusetzen. Eine Verengung dieser Wege ist nicht zielführend. Eine von der Gesellschaft für Freiheitsrechte beauftragte Studie, durchgeführt von Cole und Ukrow, belegt zudem, dass die Einführung einer solchen Stelle dem DSA rechtlich nicht entgegensteht.⁹

Im Entwurf des DDG sollte eine zustellungsbevollmächtigte Stelle festgeschrieben werden, die im Interesse der Nutzer*innen agiert und etwa Schriftstücke rechtlich wirksam für die Plattformen entgegennehmen kann.

⁸ RSF/NDM (2023): Stellungnahme zu den Eckpunkten zum Gesetz über digitale Gewalt, https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Stellungnahmen/2023/0525_Stellungnahme_RSF_Eckpunkte_Gesetz_digitale_Gewalt.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff 25.08.2023).

⁹ Cole und Ukrow (2023): Der EU Digital Services Act und verbleibende nationale (Gesetzgebungs-) Spielräume, https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/Marie-Munk-Initiative/DSA_Gutachten_Cole_Ukrow.pdf (Zugriff 25.08.2023).