

Die Rolle des nationalen DSA-Koordinators bei der Bekämpfung von Desinformation

Bernd Holznagel und Florian Flamme

I. Digitale Herausforderungen und Desinformation

1. Desinformationsbekämpfung als Ziel des DSA

Digitalisierung und der technische Fortschritt haben den Zugang zu Informationen vereinfacht. Plattformen ermöglichen es jedem, Informationen zu erhalten sowie Inhalte schnell und kostengünstig zu verbreiten. Dieser Fortschritt bringt aber auch neue Risiken hervor, insbesondere die zunehmende Verbreitung von Desinformation.¹ Deren negativen Auswirkungen sind vielfältig und reichen von der Untergrabung demokratischer Prozesse² über die Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse und der Verschärfung sozialer Spannungen durch das Schüren von Misstrauen zwischen gesellschaftlichen Gruppen,³ bis hin zu der Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse⁴. Deutschland hat mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) frühzeitig reagiert. Dieses Gesetz legt sozialen Netzwerken Löschpflichten auf, wenn sie rechtswidrige Inhalte (Volksverhetzung, nationalsozialistische Propaganda etc.) verbreiten.⁵ Nun hat auch die EU mit dem Digital Services Act (DSA)⁶ auf die steigende Bedrohung durch Fake News u.ä. reagiert und neue Regeln für den digitalen Raum geschaffen.

1 *Kandov*, MMR 2023, 660 (660).

2 So etwa im Zusammenhang mit dem Brexit-Referendum in Großbritannien oder dem US-Wahlkampf, vgl. *Moura Vincente*, MMR 2023, 261 (262).

3 Wissenschaftlich lässt sich nachweisen, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Parteipräferenz systematisch ändern, wenn sie besser informiert sind. Vgl. hierzu *Fowler/Margolis*, *Electoral Studies*, Vol. 34 2014, 100ff.

4 *Wolter/Grothe/Heim*, #Desinformation: Lage, Prognose und Abwehr. Sicherheitsstudie zu Desinformationsangriffen auf Unternehmen, S. 16 f., abrufbar unter: https://asw-bundesverband.de/wp-content/uploads/studie_desinformation_web_v3.pdf.

5 Für einen Überblick *Liesching*, MMR 2023, 56 (56).

6 Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für Digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), ABl. L 277/1.

Hauptziel des DSA ist, ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu schaffen.⁷ Dies beinhaltet neue Regelungen zur Bekämpfung von Desinformation. Der DSA ist als Verordnung konzipiert und in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Die bewährten Regelungen des NetzDG werden damit durch die Regelungen des DSA ersetzt. Zudem ging es der Europäischen Kommission darum, auf das Risiko einer Fragmentierung des digitalen Binnenmarktes zu reagieren. Denn die Mitgliedstaaten begannen, in diesem Bereich unterschiedliche gesetzgeberische Initiativen zu ergreifen.

2. Die Bedeutung einer unionsweit koordinierten Aufsicht

Der Schwerpunkt des DSA liegt auf der Eindämmung illegaler Inhalte und Maßnahmen zur Risikominderung. Die Schaffung von Sorgfaltspflichten reicht allein jedoch nicht aus. Für den Schutz der Nutzerrechte ist eine funktionierende Aufsichtsstruktur unabdingbar. Diese Herausforderung wird durch den grenzüberschreitenden Charakter der Plattformdienste noch verstärkt. Um eine einheitliche Durchsetzung der europäischen Verpflichtungen zu gewährleisten, sieht der DSA die Errichtung eines nationalen Koordinators für digitale Dienste in den Mitgliedstaaten vor. Die einzelnen nationalen Koordinatoren und die Europäische Kommission werden bei ihrer Aufsichtstätigkeit durch das „Europäische Gremium für digitale Dienste“ unterstützt (Art. 61 Abs. 2 lit. c DSA). Das Gremium setzt sich aus allen Koordinatoren der Mitgliedstaaten zusammen, die durch hochrangige Beamte vertreten werden (Art. 62 Abs. 1 S. 1 DSA).

Die Bundesregierung hat am 22.12.2023 einen Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung vorgelegt.⁸ Ziel ist es, die Bestimmungen des DSA in nationales Recht zu überführen und den nationalen Rechtsrahmen anzupassen.⁹ Bis Februar 2024 musste eine Entscheidung über die zuständigen Behörden getroffen und der nationale Koordinator bestimmt werden. Erst

7 Erwägungsgrund (EW) 3 DSA.

8 Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze v. 22.12.2023, BR-Drs. 676/23.

9 BR-Drs. 676/23, S. 2.

im Dezember 2023 hat sich das Bundeskabinett nach monatelangem Streit zwischen den Ministerien abschließend auf die Bundesnetzagentur als nationalen Koordinator einigen können. Am 14. Mai 2024 ist das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) in Kraft getreten.

Nachfolgend soll die Frage im Mittelpunkt stehen, welche Rolle der neue Koordinator für digitale Dienste insbesondere im System der Bekämpfung von Desinformation spielen soll. In einem ersten Schritt ist zu klären, welchen Regelungsansatz der DSA und die ihn konkretisierenden Verhaltenskodizes im Bereich der Bekämpfung von Desinformation verfolgt (hierzu II.). Sodann sind die Aufgaben der nationalen Koordinatoren zu ermitteln, die diese bei der Umsetzung der hierdurch begründeten Verpflichtungen spielen (hierzu III.). Im letzten Teil geht es um die Auswahl des Koordinators für Deutschland (hierzu IV., V.) und seine Fähigkeit, zur Umsetzung der Maßnahmen gegen die Desinformation beizutragen (hierzu VI.). Die Ausarbeitung schließt mit einem zusammenfassenden Fazit (hierzu VII.)

II. Maßnahmen gegen die Desinformation im DSA

1. Betroffene Plattformen

Der DSA unterteilt sich grundsätzlich in Bestimmungen für alle Anbieter von Vermittlungsdiensten (Art. 11 ff. DSA), Vorgaben für Anbieter von Online-Plattformen (Art. 19 ff. DSA) und Pflichten von sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen (Art. 33 ff. DSA). Bei einem Vermittlungsdienst handelt es sich nach Art. 3 lit. g) DSA grds. um Dienstleistungen der Informationsgesellschaft. Diese können entweder in der reinen Durchleitung von Informationen, der Übermittlung von Informationen in einem Kommunikationsnetz (Catching-Leistung) oder der Speicherung der von einem Nutzer bereitgestellten Informationen (Hosting-Dienst) bestehen. Elementar für die Bekämpfung der Desinformation sind ferner die Vorschriften für die sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen. Eine „Online-Plattform“ nach Art. 3 lit. i) DSA ist ein Hostingdienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nicht nur um eine unbedeutende und reine Nebenfunktion eines anderen Dienstes oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt. Online-Suchmaschinen sind gem. Art. 3 lit. j) DSA Vermittlungsdienste, die es Nutzern ermöglichen, in Form eines Stichworts, einer Spracheingabe,

einer Wortgruppe oder einer anderen Eingabe Anfragen einzugeben, um auf allen Websites Suchen zu einem bestimmten Thema vornehmen zu können. Nach Art. 33 Abs. 1 DSA ist die Qualifizierung als sehr große Online-Plattform oder Online-Suchmaschine an das Erreichen von durchschnittlich mindestens 45 Millionen aktiven monatlichen Nutzern in der Union geknüpft.

2. Maßnahmen gegen illegale Inhalte

Zentral ist zunächst Art. 8 DSA. Er besagt, dass den Anbietern von Vermittlungsdiensten selbst keine allgemeine Verpflichtung auferlegt wird, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hindeuten. Vielmehr richten die Hostingdiensteanbieter nach Art. 16 Abs. 1 DSA ein Verfahren ein, nach dem Personen oder Einrichtungen ihnen das Vorhandensein von Einzelinformationen in ihren Diensten melden können, die die betreffende Person oder Einrichtung als rechtswidrige Inhalte ansieht. Das Verfahren muss dabei leicht zugänglich und benutzerfreundlich sein und eine Übermittlung von Meldungen ausschließlich auch auf elektronischem Weg ermöglichen.¹⁰ Im Anschluss bearbeiten die Hostingdiensteanbieter alle Meldungen, die sie im Rahmen des Meldeverfahrens erhalten und entscheiden zeitnah, sorgfältig und objektiv über die gemeldeten Informationen und über die Abhilfe (Art. 16 Abs. 6 DSA). Damit setzt auch der DSA auf das aus dem NetzDG bekannte Notice-and-Takedown-Verfahren.¹¹ Anders als das NetzDG enthält der DSA jedoch keine Fristen für die Löschung. Erhält ein Hostingdiensteanbieter dabei Kenntnis von Informationen, die den Verdacht begründen, dass eine Straftat, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer Person oder von Personen darstellt, begangen wurde, so teilt er seinen Verdacht unverzüglich den Strafverfolgungs- oder Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaats mit und stellt alle vorliegenden einschlägigen Informationen zur Verfügung (Art. 18 DSA).

10 Zu den Funktionen des Art. 16 DSA siehe umfassend *Raue*, in: Hoffmann/Raue, NK-DSA, Art. 16 Rn. 1 ff.

11 Zu diesem Verfahren *Raue/Heesen*, NJW 2022, 3537.

3. Risikobewertungs- und Risikominderungsmaßnahmen

Daneben etabliert der DSA ein neues System von Risikobewertungs- und Risikominderungsmaßnahmen. Art. 34 Abs. 1 DSA schreibt vor, dass die Anbieter von sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen alle systematischen Risiken in der Union, die sich aus der Konzeption oder dem Betrieb ihrer Dienste und den damit verbundenen Systemen ergeben, ermitteln, analysieren und zu bewerten haben. Dies gilt auch für den Einsatz algorithmischer Systeme (Art. 34 Abs. 2 lit. a) DSA). Die Risikobewertung zielt auf die Ermittlung der spezifischen Gefahren der Plattformen ab. Dazu zählen gem. Art. 34 Abs. 1 lit. a) DSA insbesondere auch die Verbreitung rechtswidriger Inhalte über die Dienste sowie nach Art. 34 Abs. 1 lit. c) DSA auch alle tatsächlichen oder absehbaren nachteiligen Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte, auf Wahlprozesse und auf die öffentliche Sicherheit, sodass auch Desinformation von der Risikobewertung umfasst ist.¹²

Nach erfolgter Risikobewertung sind die sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen zur Risikominderung angehalten. Nach Art. 35 Abs. 1 DSA haben sie angemessene, verhältnismäßige und wirksame Risikominderungsmaßnahmen zu treffen, die den nach Art. 34 DSA ermittelten Risiken Rechnung tragen. Als mögliche Maßnahmen enthält Art. 35 Abs. 1 DSA eine nicht abschließende Liste an möglichen Maßnahmen. Dazu gehören unter anderem die Anpassung der Verfahren zur Moderation von Inhalten, einschließlich der Geschwindigkeit und Qualität der Bearbeitung von Meldungen zu bestimmten Arten rechtswidriger Inhalte, wie auch die rasche Entfernung der gemeldeten Inhalte oder aber die Sperrung des Zugangs, insbesondere in Bezug auf rechtswidrige Hetze oder Cybergewalt. Des Weiteren wird als mögliche Risikominderungsmaßnahme auch der Beginn oder die Anpassung der Zusammenarbeit mit anderen Anbietern von Online-Plattformen oder Online-Suchmaschinen anhand der in Art. 45 und Art. 48 DSA genannten Verhaltenskodizes angeführt (lit. h)).

4. Bedeutung des Verhaltenskodex für Desinformation von 2022

Als freiwilliger Verhaltenskodex gem. Art. 45 Abs. 1 DSA kommt auch der Verhaltenskodex für Desinformation von 2022 (Code of Practice on Dis-

12 EW 84 DSA.

information) als mögliche Risikominderungsmaßnahme in Betracht. 44 Unternehmen – darunter auch Microsoft, Meta und TikTok – hatten sich am Überarbeitungsprozess des Kodex von 2018 beteiligt und am 16. Juni 2022 den überarbeiteten Verhaltenskodex unterzeichnet.¹³

Der Kodex enthält dabei ein breites Spektrum von Verpflichtungen (Commitments) und Maßnahmen (Measures) zur Bekämpfung von Desinformation im Internet.¹⁴ So sind die Unterzeichner beispielsweise dazu angehalten, die Verbreitung von Desinformation im Wege der Anzeigenschaltung zu unterbinden (Commitment 1). Daneben sollen die Unterzeichner ebenfalls den Missbrauch von Werbesystemen zur Verbreitung von Desinformationen in Form von Werbebotschaften verhindern (Commitment 2). Zudem sollen die Unterzeichner laufend die Risiken im Zusammenhang mit Desinformation in der politischen oder themenbezogenen Werbung überwachen und erforschen, um angemessen auf sie reagieren zu können (Commitment 3). Um unzulässige manipulative Verhaltensweisen und Praktiken zu verhindern, verpflichten sich die Unterzeichner verstärkt Maßnahmen zu ergreifen, um gegen Desinformation vorzugehen (Commitment 14). Insbesondere die Erstellung von Fake-Accounts, Kontoübernahmen durch Bots oder auch intransparente bezahlte Nachrichten sollen in Zukunft verhindert werden. Ferner müssen auch die Systeme, Richtlinien und Funktionen weiterentwickelt werden, um die Risiken der viralen Verbreitung von Desinformation über die Plattformen zu verhindern (Commitment 18). Ebenfalls verpflichten sich die Unterzeichner, ihre Bemühungen zu verstärken, um den Nutzern dabei zu helfen, Desinformation besser erkennen zu können. Dafür soll ihnen Zugang zu Instrumenten zur Bewertung der sachlichen Richtigkeit von Quellen durch Faktenchecks sowie Warnhinweisen ermöglicht werden (Commitment 21). Auch sollen die Nutzer die Möglichkeit erhalten, falsche oder irreführende Informationen melden zu können (Commitment 23). Verbessert werden soll auch die Zusammenarbeit mit Faktencheckern (Commitment 30).

Umfangreich wird im Kodex geregelt, wie der Stand der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen transparent gemacht und der Kodex insgesamt weiterentwickelt werden kann. Zunächst soll eine öffentlich zugängliche

13 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/signatories-2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

14 Für einen detaillierten Überblick *Holznagel*, New ways to combat disinformation in Europe – codes of conduct and how they work, in: Batura/Holznagel/Kalbhenn, Disinformation in Europa, 2024, im Erscheinen.

Website eingerichtet werden, die von einem gemeinsamen Transparenzcenter (Transparency Centre) betrieben und finanziert wird (Commitment 34).¹⁵ Die Webpage soll in allgemein verständlicher Weise darüber Auskunft geben, in welchem Umfang der Kodex auf die jeweiligen Dienste der Unterzeichner Anwendung findet und inwiefern den eingegangenen Pflichten entsprochen wird. Der Kodex sieht daneben auch die Errichtung einer permanenten Task-Force vor, um den Kodex zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck werden halbjährlich Berichte erstellt, die über die Aktivitäten der Unterzeichner des Kodex Auskunft geben.¹⁶ Die Task Force besteht aus den Unterzeichnern sowie Vertretern der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (EDMO)¹⁷ und der Europäischen Regulierungsgruppe für audiovisuelle Mediendienste (ERGA)¹⁸, die beratend wirken (Commitment 37). Die Kommission hat dabei den Vorsitz inne.

Bezüglich der Überwachung der Plattformen greifen Kodex und DSA ineinander. Insbesondere finden sich im DSA auch Regelungen darüber, wie Verstöße gegen einen Verhaltenskodex sanktioniert werden können. Hierbei spielen die nationalen Koordinatoren eine gewichtige Rolle. Bevor hierauf näher eingegangen wird (hierzu III. 5.), soll zunächst ein Überblick über die allgemeinen Aufgaben der nationalen Koordinatoren und ihre Koordinierungstätigkeiten auf der europäischen Ebene gegeben werden (III. 1.-4.).

III. Aufgaben der nationalen Koordinatoren

1. Koordinierungsaufgaben

Die Mitgliedsstaaten benennen nach Art. 49 Abs. 2 DSA eine zuständige Behörde, die als ihr Koordinator für digitale Dienste fungiert. Der Koordinator soll für die Überwachung und Durchsetzung des DSA im jeweiligen Mitgliedsstaat sowie als nationaler Ansprechpartner zuständig sein.

Letztere Aufgabe ist in einer Reihe von Vorschriften erkennbar. So haben die in Deutschland ansässigen Anbieter von Vermittlungsdiensten dem

15 <https://disinfocode.eu>.

16 <https://disinfocode.eu/reports-archive/?years=2023>.

17 <https://edmo.eu>.

18 <https://erga-online.eu>.

Koordinator für digitale Dienste nach Art. 13 Abs. 4 DSA beispielsweise Namen, Postanschrift, E-Mail-Adresse und Telefonnummer ihrer gesetzlichen Vertreter zu melden. Zudem dient der Koordinator für digitale Dienste auch den außergerichtlichen Streitbeilegungsstellen als Ansprechpartner, die ihm nach Art. 21 Abs. 4 DSA jährlich über die eingegangenen Streitfälle sowie über Dauer und Ausgang der Verfahren berichten sollen. Ebenfalls entscheidet der Koordinator für digitale Dienste künftig über den Status eines Unternehmens als vertrauenswürdiger Hinweisgeber nach Art. 22 Abs. 2 DSA. Ferner fungiert der Koordinator für digitale Dienste gegenüber den Nutzern auch als Beschwerdestelle (Art. 53 DSA). Der Koordinator für digitale Dienste nimmt somit zuallererst eine Rolle als Vermittler im System der Plattformregulierung ein.

2. Untersuchungs- und Durchsetzungsaufgaben

Zu den wesentlichen Befugnissen der Koordinatoren gehören Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse in Bezug auf Vermittlungsdienstanbieter gemäß Art. 51 DSA. Diese können auch anderen Behörden übertragen werden. Ihnen stehen insbesondere die Befugnisse zu, Informationen über Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung einzuholen (Art. 51 Abs. 1 lit. a) DSA), Nachprüfungen durchzuführen (Art. 51 Abs. 1 lit. b) DSA) sowie Mitarbeiter oder Vertreter der Anbieter aufzufordern, Erklärungen abzugeben (Art. 51 Abs. 1 lit. c) DSA). Nach Art. 24 Abs. 3 und 4 DSA überwacht der Koordinator für digitale Dienste die Zahl der monatlichen Nutzer der Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen, um der Kommission mitteilen zu können, falls der Schwellenwert von monatlich 45 Millionen Nutzern erreicht wird. Neben den Untersuchungsbefugnissen sind ebenfalls die Durchsetzungsbefugnisse von Relevanz, Verpflichtungszusagen der Anbieter einzuholen (Art. 51 Abs. 2 lit. a) DSA), die Einstellung von Zuwiderhandlungen anzuordnen (Art. 51 Abs. 2 lit. b) DSA), Geldbußen und Zwangsgelder zu verhängen (Art. 51 Abs. 2 lit. c) und d) DSA) sowie einstweilige Maßnahmen zur Vermeidung der Gefahr oder eines schwerwiegenden Schadens zu ergreifen (Art. 51 Abs. 2 lit. e) DSA).

3. Zusammenarbeit untereinander und auf europäischer Ebene

Die nationalen Koordinatoren für digitale Dienste und die Europäische Kommission kooperieren eng bis hin zur gegenseitigen Amtshilfe (Art. 57

DSA). Dafür sollen Informationen ausgetauscht werden. Daneben findet auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Koordinatoren für digitale Dienste der Mitgliedstaaten statt. Nach Art. 58 DSA können einzelne Koordinatoren oder auch das Gremium die jeweiligen Koordinatoren für digitale Dienste am Niederlassungsort auffordern, mögliche Verstöße der Anbieter von Vermittlungsdiensten zu untersuchen. Des Weiteren können die Koordinatoren sich auch für gemeinsame Untersuchungen zusammenschließen (Art. 60 DSA).

Ferner üben die nationalen Koordinatoren über ihre Mitgliedschaft im Europäischen Gremium für digitale Dienste Einfluss aus. Bei dem Gremium handelt es sich um eine unabhängige Beratergruppe, die für die Beaufsichtigung der Anbieter von Vermittlungsdiensten zuständig ist (Art. 61 DSA). Nach Art. 62 Abs. 1 DSA setzt sich das Gremium aus den Koordinatoren für digitale Dienste zusammen, die durch hochrangige Beamte vertreten werden. Der Kommission steht gem. Art. 62 Abs. 2 DSA dabei der Vorsitz zu, ohne dass sie jedoch über ein Stimmrecht verfügt.

Das Gremium wirkt gem. Art. 63 Abs. 1 DSA insbesondere unterstützend in Bezug auf die Koordinierung gemeinsamer Untersuchungen und hinsichtlich der Berichte und Ergebnisse von Prüfungen sehr großer Online-Plattformen oder sehr großer Online-Suchmaschinen. Daneben gibt es auch Stellungnahmen, Empfehlungen und Ratschläge ab und berät die Kommission hinsichtlich der Einleitung von Verfahren gem. Art. 66 DSA bezüglich der Anbieter von sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen.

4. Sonderregeln für sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen

Die Pflichten für sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen im Bereich Risikobewertung und -minimierung sind für die Bekämpfung von Desinformation besonders wichtig. Die Überwachung und Durchsetzung dieser Pflichten nach den Art. 33 ff. DSA obliegt gemäß Art. 56 Abs. 2 DSA zwar hauptsächlich der Europäischen Kommission. Der Koordinator für digitale Dienste hat aber nach Art. 35 Abs. 3 DSA die Aufgabe, Leitlinien für die Anwendung der Risikominderungsmaßnahmen herauszugeben. Zudem kooperiert er mit den Compliance-Beauftragten der Plattformen (Art. 41 Abs. 3 lit. a) DSA). Ferner müssen die Anbieter sehr großer Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen dem Koordinator Datenzugang gewähren, damit dieser die Einhaltung der Verordnung bewerten kann (Art. 40 Abs. 1 und 2 DSA). Dies beinhaltet auch, dass die Anbieter sehr großer On-

line-Plattformen und Online-Suchmaschinen die nationalen Koordinatoren über die Gestaltung und Funktionsweise ihrer algorithmischen Systeme aufklären (Art. 40 Abs. 3 DSA).

5. Prüfung, Berichterstattung und Abhilfe im Bereich Desinformation

Im Hinblick auf die Durchsetzung eines Verhaltenskodex enthält der DSA eine Reihe von wichtigen Sonderregelungen. Zunächst werden Anbieter sehr großer Plattformen nach Art. 37 Abs. 1 lit. b) DSA mindestens einmal jährlich auf eigene Kosten einer unabhängigen Prüfung unterzogen, bei der die Einhaltung von Verpflichtungszusagen bewertet wird, die in einem Verhaltenskodex zuvor festgelegt wurden. Die Unterzeichner des Kodex für Desinformation verpflichten sich zu einem solchen Auditing (Commitment 44). Dieses ist von einer unabhängigen Organisation nach allgemein geltenden Standards und Verfahrensrichtlinien durchzuführen. Sollten die Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Suchmaschinen in diesem Zusammenhang keinen positiven Prüfbericht erhalten, müssen sie die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung ergreifen und einen Bericht über die Umsetzung der Prüfergebnisse verfassen, Art. 37 Abs. 6 DSA.

Zudem sind die Vorgaben des Art. 45 DSA zu beachten, der sich explizit mit Verhaltenskodizes beschäftigt. Im Falle erheblicher systematischer Risiken (Art. 34 DSA), kann die Kommission betreffende Anbieter sehr großer Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen auffordern, sich an der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes zu beteiligen (Abs. 2). Die Kommission und die jeweiligen nationalen Koordinatoren am Niederlassungs-ort haben des Weiteren regelmäßig über alle ergriffenen Maßnahmen und deren Ergebnisse Bericht zu erstatten (Abs. 3). Die Berichterstattung hat die wesentlichen Leistungsindikatoren zugrunde zu legen, mit denen die Verwirklichung der Ziele gemessen werden soll. Darüber hinaus bewerten die Kommission und das Europäische Gremium für digitale Dienste – und damit die nationalen Koordinatoren – die Erreichung der in dem Verhaltenskodex niedergelegten Ziele und veröffentlichen ihre Schlussfolgerungen.

Im Falle eines systematischen Verstoßes gegen den Verhaltenskodex können die Kommission und das Gremium die Unterzeichner auffordern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (Abs. 4). Weigert sich ein Anbieter einer sehr großen Online-Plattform oder Suchmaschine, sich trotz Aufforderung der Kommission an der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes zu

beteiligen, kann dies hinsichtlich der Feststellung möglicher Zuwiderhandlungen gegen den DSA berücksichtigt und sanktioniert werden.¹⁹

IV. Anforderungen an nationale Koordinatoren

1. Optionen für die Behördenwahl

Angesichts der großen Bedeutung, die nationalen Koordinatoren bei der Umsetzung von Risikominderungsmaßnahmen zukommt, sind ihre Ernennung und ihre Arbeitsbedingungen von Interesse. Art. 49 DSA erlaubt Mitgliedsstaaten, eine oder mehrere Behörden für die Umsetzung des DSA zu bestimmen. Die Staaten haben die Freiheit, ihre zuständigen Behörden zu wählen. Diese sind für die Überwachung der Vermittlungsdienstanbieter und die Durchsetzung der Verordnung verantwortlich. Gemäß Art. 49 Abs. 2 DSA muss aus dem Kreis dieser Behörden eine als Koordinator für digitale Dienste ausgewählt werden.

Dies bedeutet, dass Mitgliedsstaaten entweder eine einzelne Behörde mit der Gesamtdurchsetzung des DSA betrauen oder die Zuständigkeit auf mehrere Behörden verteilen können. Entscheidend ist die Benennung einer zentralen Koordinationsbehörde für digitale Dienste, um eine einheitliche Anlaufstelle für die Europäische Kommission und die Koordinatoren der anderen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten.

2. Unabhängigkeitserfordernis

Art. 50 Abs. 2 DSA sichert die Unabhängigkeit des Koordinators für digitale Dienste. Mitgliedsstaaten müssen gewährleisten, dass dieser seine Aufgaben unparteiisch, transparent und zeitnah erfüllt. Hierzu ist es erforderlich, dass dem Koordinator die notwendigen technischen, finanziellen und personellen Mittel zur Verfügung stehen. Zudem soll der Koordinator in der Lage sein, seinen Haushalt innerhalb bestimmter Grenzen selbstständig zu verwalten, um seine Unabhängigkeit zu wahren.

Der Koordinator muss ohne äußere Einflüsse oder Weisungen von anderen Behörden oder privaten Einrichtungen agieren können. Deshalb

19 EW 104 DSA.

kann es weder eine Fach- noch eine Rechtsaufsicht geben.²⁰ Trotz dieser Unabhängigkeit unterliegt der Koordinator gewissen Rechenschaftspflichten, insbesondere in Bezug auf finanzielle Ausgaben, die durch nationale Parlamente kontrolliert werden sollen, Art. 50 Abs. 3 S. 2 DSA.

V. Vorgaben für die Einrichtung des Koordinators nach dem DDG

1. Bundesnetzagentur als Koordinator für digitale Dienste

Lange Zeit wurde gerätselt, welche Behörde in Deutschland zum Koordinator für digitale Dienste ernannt wird. Mit den Landesmedienanstalten, der Bundesnetzagentur oder auch dem Bundeskartellamt verfügt Deutschland bereits über mehrere Regulierungsbehörden, die für den Posten des Koordinators für digitale Dienste vorgeschlagen wurden.²¹ § 12 Abs. 1 DDG bestimmt nun, dass die Bundesnetzagentur Koordinator für digitale Dienste wird.²² § 14 Abs. 2 und 3 DDG schreiben vor, dass dem Koordinator für digitale Dienste die notwendigen Personalmittel und die Sachausstattung für die Erfüllung seiner Aufgaben zu gewähren sind. Dazu gehört ein selbstständiger Forschungsetat. Angesichts der fortgeschrittenen und komplexen Technologien im Zusammenhang mit den Vermittlungsdiensten muss auch

20 Ebenso gegen eine Fach-, Rechts-, oder Dienstaufsicht sprechen sich *Kühling*, Rechtsgutachten zur Unabhängigkeit des Koordinators für digitale Dienste nach dem Gesetz über digitale Dienste der Europäischen Union, 10/2022, S. 19 ff., 25 f., 40 f.; *Ludwigs*, DVBl 2023, 577, 580 ff und *Rademacher*, in: Hoffmann/Raue, NK-DSA, Art. 50 Rn. 13 aus. *Cornils/Auler/Hirsch*, Vollzug des Digital Services Act in Deutschland – Implementierung einer verbraucherorientierten Aufsichtsbehördenstruktur Zur Debatte um die Unabhängigkeit - Kommentare?, S. 42 f. hingegen plädieren in ihrem Gutachten gegen ein so weitreichendes Unabhängigkeitsverständnis und sprechen sich für eine Rechtsaufsicht sowie eine allgemeine Fachaufsicht aus, die sich aber nicht auf einzelne Regulierungsentscheidungen bezieht.

21 Zu der Eignung möglicher Kandidaten siehe *Cornils/Auler/Hirsch*, Vollzug des Digital Services Act, S. 63 ff.; *Ludwigs*, DVBl 2023, 577, 578 ff.; *Hain/Rößner*, F.A.Z. v. 05.07.2022, S. 13.

22 Diese wurde von *Hain/Rößner*, F.A.Z. v. 05.07.2022, S. 13 noch abgelehnt, wenn die BNetzA nicht „fachlich weisungsfrei gestellt“ werde. *Kühling*, Rechtsgutachten zur Unabhängigkeit des Koordinators für Digitale Dienste nach dem Gesetz über Digitale Dienste der Europäischen Union, S. 51 macht deutlich, dass eine Eingliederung des Koordinators in die Bundesnetzagentur möglich ist, wenn die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht ausgeschlossen sei. Siehe dazu auch *Ludwigs*, DVBl 2023, 577, 579 ff. Einer Zuständigkeit der BNetzA positiv gegenüberstehend: *Cornils/Auler/Hirsch*, Vollzug des Digital Services Act, S. 68 f.

auf Seiten der Aufsichtsbehörde eine entsprechende Expertise aufgebaut werden. Die Bundesnetzagentur soll auf Augenhöhe mit den Anbietern von Vermittlungsdiensten operieren können.²³ Nach § 14 Abs. 1 DDG liegt der Sitz der neuen Behörde in Bonn. Die Leitung unterliegt nach § 16 Abs. 1 DDG dem jeweiligen Leiter, der auch die Entscheidungen nach den Bestimmungen des DSA trifft, und grundsätzlich auch die Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Gremium für digitale Dienste vertritt (§ 16 Abs. 2 DDG). Die Amtszeit beträgt 5 Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung (§ 16 Abs. 3 DDG). Der Leiter der Koordinierungsstelle wird durch den Präsidenten der Bundesnetzagentur gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vorgeschlagen und nach Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr durch den Bundespräsidenten ernannt (§ 16 Abs. 4 DDG).

2. Weitere zuständige Behörden

Daneben sind weitere Behörden als zuständige Behörden gem. Art. 49 Abs. 1 DSA zu benennen. In § 12 Abs. 2 DDG wird die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz mit der Überwachung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen betreffend Anbieter von Vermittlungsdiensten, die sich in erster Linie an Minderjährige richten oder überwiegend von Minderjährigen genutzt werden (Art. 14 Abs. 3 DSA), sowie mit dem Online-Schutz Minderjähriger (Art. 28 DSA), betraut. Auf diese Weise soll ein einheitlicher Regulierungsansatz für den Schutz Minderjähriger und ein allgemeines hohes Schutzniveau gewährleistet werden.²⁴ Ferner wird in der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz eine Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten mit Sitz in Bonn eingerichtet (§ 12 Abs. 2 Satz 1 DDG). Zu beachten ist, dass für Maßnahmen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag die Landesmedienanstalten zuständig sind (§ 12 Abs. 2 Satz 2 DDG). Eine fortwährende Zusammenarbeit zwischen dem Koordinator für digitale Dienste und den weiteren zuständigen Behörden ist für eine gelingende Aufsicht unabdingbar.²⁵ Die Bundesnetzagentur, die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie die Landesmedienanstalten sollen daher gem. § 18 Abs. 1

23 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 14 DDG-E.

24 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 12 DDG-E.

25 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 18 DDG-E.

DDG kooperativ und vertrauensvoll zusammenarbeiten. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit werden dabei in einer Verwaltungsvereinbarung näher geregelt (§ 18 Abs. 2 DDG).

3. Einrichtung eines Beirats

Weiterhin wird dem neuen Koordinator für digitale Dienste ein Beirat (§ 21 Abs. 1 DDG) angehören. Als Expertengremium soll er der Bundesnetzagentur als Bindeglied zwischen Wissenschaft und Praxis dienen.²⁶ Der Beirat soll aus 16 Vertretern der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft, einschließlich Verbraucherverbänden und Wirtschaftsvertretern, bestehen. Die Vertreter sollen insbesondere hinsichtlich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste über besondere rechtliche, wirtschaftswissenschaftliche, sozialpolitische oder technologische Erfahrungen oder über ausgewiesene einschlägige wissenschaftliche Kenntnisse verfügen (§ 21 Abs. 2 DDG). Der Beirat hat dabei nach § 21 Abs. 3 DDG insbesondere die Funktion, die Bundesnetzagentur in Fragen der Anwendung und Durchsetzung des DSA zu beraten (Nr. 1), allgemeine Empfehlungen zu wirkungsvollen und einheitlichen Durchführungen des DSA vorzuschlagen (Nr. 2) und wissenschaftliche Fragestellungen an die Koordinierungsstelle heranzutragen (Nr. 3). Berufen werden die Mitglieder des Beirats auf Vorschlag des Deutschen Bundestages vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr für die Dauer der Wahlperiode des Deutschen Bundestages (§ 21 Abs. 4 DDG). Auch die Mitglieder des Beirats sind in der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig und unterliegen keinerlei Weisungen (§ 21 Abs. 5 DDG).

4. Zusammenarbeit mit externen Behörden

§ 19 DDG bestimmt die Zusammenarbeit des nationalen Koordinators mit den externen Behörden. Sofern Vorschriften über den Datenschutz berührt werden, entscheidet der nationale Koordinator im Benehmen mit der zuständigen Datenschutzbehörde (§ 19 Abs. 1 DDG). Daneben arbeitet der nationale Koordinator auch mit dem Bundeskartellamt (§ 19 Abs. 2 DDG) und mit dem Bundeskriminalamt (§ 19 Abs. 3 DDG) zusammen. Auf diese

26 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 21 DDG-E.

Weise soll eine kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Behörden gewährleistet werden.²⁷

5. Die nationale Verankerung des Unabhängigkeitserfordernisses

Das Unabhängigkeitserfordernis aus Art. 50 Abs. 2 DSA wurde auch in das nationale Recht übertragen.²⁸ Der Koordinator für digitale Dienste hat gem. § 15 DDG bei der Wahrnehmung der ihm zugewiesenen Aufgaben völlig unabhängig zu sein. Er darf weder direkt noch indirekt beeinflusst werden noch Weisungen entgegennehmen. Der strenge Maßstab des Unabhängigkeitserfordernisses orientiert sich an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.²⁹ Aus diesem Grund wurde auch auf einen Verfassungsvorbehalt dergestalt, dass die völlige Unabhängigkeit einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegenstehen sollte, verzichtet. Es verbleiben jedoch die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle sowie einzelne Rechenschaftspflichten.³⁰

Als selbstständige Bundesoberbehörde unterliegt die Bundesnetzagentur grundsätzlich der Dienstaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Das Ministerium übt die Dienstaufsicht jedoch nur gegenüber dem Präsidenten der Bundesnetzagentur aus. Die Dienstaufsicht hinsichtlich des nationalen Koordinators führt hingegen allein der Präsident der Bundesnetzagentur und lediglich insoweit, als dass nicht der fachliche Bereich der unabhängigen Aufgabenwahrnehmung berührt ist.³¹

VI. Bewertung der Rolle des nationalen Koordinators bei der Bekämpfung von Desinformation

1. Führungsrolle der Kommission

Bei der Bekämpfung von Desinformation zeigt sich in Zukunft ein Bild paralleler Zuständigkeiten. In erster Linie ist die Kommission mit der

27 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 18 DDG-E.

28 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 15 DDG-E.

29 Exemplarisch hierzu EuGH, Urteil vom 09.03.2010 – C-518/07, in welchem dem deutschen Datenschutzbeauftragten eine nur unzureichende Unabhängigkeit attestiert wurde.

30 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 15 DDG-E.

31 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 15 DDG-E.

Regulierung der sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen betraut. In der Folge ist die Kommission somit primär für die Durchsetzung der Risikobewertungs- und Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 34 f. DSA zuständig. Auch im Wege der nach dem Verhaltenskodex für Desinformation von 2022 einzurichtenden Task-Force liegt die Überwachung der Einhaltung der neuen Selbstverpflichtungen nach dem Kodex in den Händen der vorsitzenden Kommission. Den nationalen Koordinatoren für digitale Dienste kommt jedoch nach Art. 45 Abs. 3 und 4 DSA die Aufgabe zu, über ihre Mitgliedschaft im Europäischen Gremium für digitale Dienste gem. Art. 61 DSA gemeinsam mit der Kommission die Einhaltung in den Verhaltenskodizes verfolgten Ziele zu überwachen. Dazu zählt auch der Verhaltenskodex für Desinformation von 2022, sodass die Bundesnetzagentur im Zusammenspiel mit der Kommission künftig Einfluss auf die Leitlinien im Kampf gegen Desinformation wird ausüben können.

2. Unabhängigkeit der BNetzA als wichtiges Kriterium

Ein wichtiges Kriterium für das Funktionieren der nationalen Plattformaufsicht wird die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur sein. Bei der Bundesnetzagentur handelt es sich um eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. Damit kommt dem Ministerium im Grundsatz die Fach- und Rechtsaufsicht zu, sodass die Bundesnetzagentur auch gem. Art. 65 Abs. 2 GG dem Ressortprinzip unterliegt und Weisungen der Ministerien entgegenzunehmen hat. Abgeschwächt wird dies durch die Pflicht, Weisungen nach § 193 TKG im Bundesanzeiger zu veröffentlichen, was die Bundesnetzagentur vor illegitimer Einflussnahme schützen soll. § 15 DDG geht über diese Regelung hinaus. Er bestimmt, dass die Bundesnetzagentur weder direkter noch indirekter Beeinflussung unterliegt und keine fachlichen Weisungen entgegennimmt. Die Dienstaufsicht über die Koordinierungsstelle führt allein der Präsident der Bundesnetzagentur. Weitergehende Regelungen, die insoweit auch eine Dienstaufsicht als unzulässig erklären würden,³² wurden indes nicht ins DDG aufgenommen. In Bezug auf die Regulierung von Desinformation schließt § 15 DDG eine illegitime Einflussnahme aus. Durch

32 So gefordert von *Kühling*, Rechtsgutachten zur Unabhängigkeit des Koordinators für digitale Dienste nach dem Gesetz über digitale Dienste der Europäischen Union, 10/2022, S. 42; *Ludwigs*, DVBl 2023, 577, 580 ff und *Rademacher*, in: Hoffmann/Raue, NK-DSA, Art. 50 Rn. 13.

die Vorschrift wird klargestellt, dass fachliche Weisungen an den Koordinator nicht zulässig sind. Die Gewährleistung des Unabhängigkeitserfordernisses ist durch die Beschränkung auf die Dienstaufsicht somit ausreichend sichergestellt und dürfte im Ergebnis auch die Wahl der Bundesnetzagentur als Koordinator für digitale Dienste begünstigt haben.

3. Wahl der „1-Behörden-Lösung“

Nach Einschätzung des Gesetzgebers verfügt die Bundesnetzagentur über eine jahrelange Erfahrung bei der Zusammenarbeit mit anderen nationalen und europäischen Behörden, hat sich zudem die letzten Jahre intensiv mit dem Monitoring von Online-Plattformen beschäftigt und schließlich auch den Gesetzgebungsprozess des DSA selbst intensiv und aktiv begleitet.³³ Damit wurde sich im Ergebnis im Wesentlichen für eine „1-Behörden-Lösung“ entschieden. Nach der Begründung des DDG liegt es sowohl im Interesse der Adressaten des DSA als auch der Nutzer, dass die Kompetenz zur Durchsetzung der Regelungen auf möglichst eine Anlaufstelle vereint wird.³⁴ Lediglich für den Bereich des Schutzes Minderjähriger sind die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz sowie die Landesmedienanstalten nach § 12 Abs. 2 DDG zuständig. Für den Bereich des Datenschutzes ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach § 12 Abs. 3 DDG die zuständige Behörde. Nach dem Willen des Gesetzgebers besteht in diesen Bereichen bereits eine ausreichende Expertise, sodass auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann.³⁵ In diesen Bereichen wird es auf eine Zusammenarbeit entscheidend ankommen. Die Kooperation mit anderen zuständigen Behörden ist der Bundesnetzagentur dabei jedoch nicht fremd. Im Bereich der Telekommunikation arbeitet die Bundesnetzagentur bereits vielfältig mit dem Bundeskartellamt und den Landesmedienanstalten zusammen (§ 197 TKG).

33 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 14 DDG-E.

34 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 12 DDG-E.

35 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 12 DDG-E.

4. Einheitliche Aufsicht über Plattformen

Um der angestrebten „1-Behörden-Lösung“ möglichst umfassend gerecht zu werden, wird nach § 22 DDG die Bundesnetzagentur neben der Durchsetzung des DSA auch zur zuständigen Behörde für die Durchsetzung der P2B-Verordnung erklärt, die die Vorschriften des DSA in Hinblick auf Online-Vermittlungsdienste und Nutzer mit Unternehmenswebsites ergänzt. Somit kommt es im aufsichtsrechtlichen Bereich zu einer Harmonisierung der Kompetenzen bei der Bundesnetzagentur.³⁶ Dies stellt insbesondere für die Nutzer einen wesentlichen Vorteil dar, da diese in Zukunft mit der Bundesnetzagentur einen zentralen Ansprechpartner haben werden, was die Durchsetzung ihrer Rechte erleichtern soll. Dies hat insbesondere für das in Art. 53 DSA statuierte Beschwerderecht Bedeutung. Bei der Errichtung der Behörde innerhalb der Bundesnetzagentur wird es entscheidend darauf ankommen, eine schnelle und unkomplizierte Anlaufstelle für die Nutzer einzurichten, die eine effektive Rechtsdurchsetzung ermöglicht. Die verbraucherrechtliche Rolle nimmt die Bundesnetzagentur seit jeher auch in anderen Bereichen der sektorspezifischen Regulierung wie zum Beispiel der Telekommunikation ein, in denen sie sich in den letzten Jahren vermehrt mit den Rechten der Verbraucher auseinandergesetzt hat.³⁷ Im Zuge ihrer Aufgabe als Koordinator für digitale Dienste kann die Bundesnetzagentur nunmehr von ihrem etablierten Beschwerdemanagement mit Nutzern aus dem Bereich der Telekommunikation profitieren und auf bewährte Mechanismen zurückgreifen.

5. Berücksichtigung der Interessen der Landesmedienanstalten

Während die Landesmedienanstalten im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr noch unberücksichtigt blieben, konnten sie im Gesetzentwurf der Bundesregierung zumindest eine partielle Zuständigkeit für den Schutz Minderjähriger erringen. § 12 Abs. 2 DDG regelt dabei die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von der Bundeszentrale für Kinder- und Medienschutz und den Landesmedienanstalten. Die Bundeszentrale ist nur für Vorsorgemaßnahmen nach Art. 28 Abs. 1 DSA zuständig, soweit diese nicht Maßnahmen nach dem Jugendmedi-

36 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 22 DDG-E.

37 Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2022/2023, S. 199 ff.

schutz-Staatsvertrag betreffen. Damit wird die in den Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 und 7 GG getroffene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch für den Vollzug des DSA gewahrt.³⁸ Für den Bereich der Plattformregulierung wird die Kompetenz der Landesmedienanstalten zukünftig mit Ausnahme des Jugendmedienschutzes weitgehend von den europarechtlichen Vorgaben überlagert. Die Zuständigkeit für die sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen liegt künftig bei der Kommission und den nationalen Koordinatoren.³⁹ Aufgrund des Anspruchs auf Vollharmonisierung werden beispielsweise die Kompetenzen der Landesmedienanstalten für die Durchsetzung der Transparenzpflichten nach § 93 MStV zurücktreten, da insbesondere mit Art. 27 DSA eine entsprechende Vorschrift auf europäischer Ebene existiert, deren Durchsetzung nunmehr im Verantwortungsbereich der Bundesnetzagentur als zuständiger Koordinator für digitale Dienste liegen wird. Auch erübrigt sich das Tätigkeitsfeld des Bundesamts für Justiz, welches bisher als Bußgeldbehörde die Einhaltung des NetzDG überwacht hat. Die Bundesnetzagentur steht bei der Herausforderung der Regulierung von Desinformation künftig jedoch nicht alleine da. Die Landesmedienanstalten haben sich in den letzten Jahren vermehrt mit der Plattformregulierung auseinandergesetzt. § 18 DDG bestimmt die Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur mit den Landesmedienanstalten, sodass auch in Zukunft weiter auf die Expertise der Landesmedienanstalten zurückgegriffen werden kann.

VII. Fazit

Der Bundesnetzagentur wird die wichtige Aufgabe der Umsetzung des DSA zukommen. Um ihrer Aufgabe gerecht werden zu können, muss die Bundesnetzagentur auch in Zukunft frei von staatlichem und wirtschaftlichem Einfluss bleiben. Daher wurde das Erfordernis der Unabhängigkeit sowohl im europäischen als auch im nationalen Recht fest verankert.

Mit der Entscheidung für die Bundesnetzagentur hat sich der Gesetzgeber im Wesentlichen für die „1-Behörden-Lösung“ entschieden. Mit Ausnahme gewisser Vorschriften im Bereich des Jugend- und des Datenschutzes verbleiben die Kompetenzen bei der Durchsetzung der Vorschriften des DSA damit in Zukunft zentral bei der Bundesnetzagentur. Konsequenz

38 BT-Drs. 20/10031, Begründung zu § 12 DDG-E.

39 BT-Drs. 20/10031, Begründung DDG-E, S. 61.

erscheint auch der Schritt, die Bundesnetzagentur als zuständige Behörde für die Pflichten nach der P2B-VO zu erklären. Auf diese Weise kann insbesondere ein aufsichtsregulatorischer Gleichlauf zwischen den Anbietern von Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen sichergestellt werden.

Im Ergebnis ist die Entscheidung des Gesetzgebers für die Bundesnetzagentur als zukünftiger Koordinator für digitale Dienste zu begrüßen. Die Bundesnetzagentur agiert bereits weitestgehend unabhängig und hat langjährige Erfahrung in dem Bereich der sektorspezifischen Regulierung. Mit der Plattformregulierung kommt nun ein weiteres umfangreiches Aufgabengebiet hinzu. Somit wird auch der Bereich der Regulierung von Desinformation neu strukturiert. Das bisher anwendbare NetzDG tritt außer Kraft und wird durch die Vorschriften des DSA verdrängt. Danach liegt die Aufsicht über die Anbieter sehr großer Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen künftig primär in den Händen der Europäischen Kommission und die nationale Koordinierung der Aufsicht in den Händen der Bundesnetzagentur. Jedoch kann auch die Bundesnetzagentur insbesondere im Wege ihrer Mitgliedschaft im Gremium Einfluss auf die Regulierung von Desinformation üben. Dies betrifft vor allem auch die Implementierung von Verhaltenskodizes wie den 2022 Code of Practice on Disinformation, in deren Rahmen die Bundesnetzagentur als Mitglied des Gremiums für die Einhaltung und Weiterentwicklung maßgeblich verantwortlich ist. Angesichts der Expertise der Bundesnetzagentur im Bereich der sektorspezifischen Regulierung erscheint die Wahl insgesamt sachgerecht.

Die sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen nehmen eine immer bedeutsamere Stellung in der Wirtschaft und dem Mediensystem ein. Die Europäische Kommission beansprucht in diesen Bereichen umfangreiche Zuständigkeiten. Es wird eine Rahmenordnung (DSA, dem DMA, der KI-VO, EMFA, Data Act, Data Governance Act) geschaffen, die die Tätigkeiten der Plattformen in Europa in geordnete Bahnen lenken soll. Dies kann aber nur gelingen, wenn für die Durchsetzung dieser Regelungen ein neues institutionelles Arrangement getroffen wird. Im Mittelpunkt steht hier die Europäische Kommission, die für die sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen zuständig ist. Sie ist aber auf nationale Koordinatoren angewiesen, damit ihre Mission gelingen kann. Mittelfristig ist es sinnvoll, hierfür eine Digitalagentur zu schaffen, die für die Umsetzung der neuen europäischen Regelungen auf der nationalen Ebene zuständig sind. Diese könnte unter dem Dach der Bundesnetzagentur errichtet werden.