

22.06.21

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG

C(2021) 4609 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 18.06.2021
C(2021) 4609 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG {COM(2020) 825 final}.

Dieser Vorschlag, der als ein Element des Legislativpakets über digitale Dienste angenommen wurde, ist Teil einer Reihe ehrgeiziger Maßnahmen zur Vollendung des digitalen Binnenmarkts, wie von Präsidentin von der Leyen in ihren politischen Leitlinien angekündigt. In diesem Zusammenhang sollen mit dem Paket die 2020er Jahre zur digitalen Dekade Europas gemacht werden und die Kommission strebt an, dass die EU mit der Festlegung globaler Standards eine Vorreiterrolle einnimmt.

Von zentraler Bedeutung für die Ziele des Gesetzes über digitale Dienste ist es, einen grenzenlosen, starken und vertieften digitalen Binnenmarkt zu gewährleisten, der das Wachstum von Unternehmen in der EU fördert und in dem die Bürgerinnen und Bürger wirklich die Wahl und die Kontrolle darüber haben, welche Inhalte online geteilt und erhalten werden können. In diesem Zusammenhang unterstützt die Kommission den integrierten Ansatz des Bundesrates, der auf die Annahme eines modernen Rechtsrahmens für digitale Dienste abzielt, mit dem den Herausforderungen, die sich aus der Nutzung dieser Dienste für die gesamte Gesellschaft und für einzelne Verbraucher und Verbraucherinnen ergeben, begegnet werden soll.

Die Kommission begrüßt insbesondere das konstruktive und aktive Engagement des Bundesrates und seine Wertschätzung für die wichtigsten Merkmale des Vorschlags, die auf den Kerngrundsätzen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr aufbauen. Dies umfasst die Beibehaltung der Haftungsausschlüsse oder das Verbot allgemeiner Überwachungspflichten sowie die Einführung eines neuen abgestuften Verantwortungskatalogs entsprechend der gesellschaftlichen Rolle des Diensteanbieters.

Die Gespräche zwischen der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen – dem Europäischen Parlament und dem Rat – über den Vorschlag sind derzeit im Gange,

*Herrn Dr. Reiner HASELOFF
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3–4
10117 Berlin
ALLEMAGNE/DUITSLAND*

und die Kommission ist und bleibt zuversichtlich, dass eine Einigung in naher Zukunft erreicht werden kann.

Die Kommission ist nach wie vor entschlossen, dafür zu sorgen, dass der vereinbarte Text dazu beiträgt, den gemeinsamen Binnenmarkt sowie die Nutzerrechte im grenzüberschreitenden Kontext von digitalen Plattformen zu stärken.

Hinsichtlich der eher fachlichen Anmerkungen aus der Stellungnahme verweist die Kommission auf die Anlage.

Die Kommission hofft, die in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen beantwortet zu haben, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

Maroš Šefčovič
Vizepräsident

Thierry Breton
Mitglied der Kommission



Anlage

Die Kommission begrüßt die Gelegenheit, einige Aspekte ihres Vorschlags klarzustellen, und hofft, mit ihren Ausführungen die Bedenken des Bundesrates ausräumen zu können.

Rechtsgrundlage: Die Rechtsgrundlage wird vom Hauptziel und vom Anwendungsbereich des geplanten Vorschlags bestimmt. Das Hauptziel des Vorschlags ist es, über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Vermittlungsdiensten zu gewährleisten. Im Einklang mit diesem Ziel soll der Vorschlag für harmonisierte Bedingungen für die Entwicklung innovativer grenzüberschreitender Dienste in der Union sorgen, indem für solche Wirtschaftstätigkeiten das Entstehen von Hindernissen angegangen und verhindert wird, die sich aus der unterschiedlichen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften ergeben. Hierbei hat die Kommission berücksichtigt, dass mehrere Mitgliedstaaten bereits Rechtsvorschriften zu Themen wie der Entfernung illegaler Online-Inhalte, Sorgfaltspflichten, Melde- und Abhilfeverfahren und Transparenz erlassen haben oder zu erlassen beabsichtigen. Nach einer sorgfältigen und detaillierten Folgenabschätzung kam die Kommission zu dem Schluss, dass diese gesetzgeberischen Anstrengungen auf nationaler Ebene die Bereitstellung und den Empfang digitaler Dienste in der gesamten Union behindern und dass eine Verordnung auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV eine notwendige und gewünschte Angleichung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Niederlassung und die Dienstleistungsfreiheit ermöglicht.

Medienpluralismus: Das vorgeschlagene Gesetz über digitale Dienste behindert den Medienpluralismus in keiner Weise. Vielmehr vertraut die Kommission darauf, dass der modernisierte Rahmen nach seiner Annahme dazu beitragen wird, die Rolle der Medien in den Gesellschaften der EU zu stärken. Die Kommission nimmt die Bedenken des Bundesrates zur Kenntnis.

Artikel 5 Absatz 3: Diese Bestimmung zielt darauf ab, den wirksamen Schutz der Verbraucher bei Geschäftsvorgängen im Internet über Vermittlungsdienste zu gewährleisten. Darin ist vorgesehen, dass eine Online-Plattform, die Verbrauchern nicht kenntlich macht, ob die vermittelten Informationen von der Online-Plattform selbst oder von Dritten bereitgestellt werden, prinzipiell nicht auf den Haftungsausschluss gemäß dieser Verordnung zurückgreifen kann. Es sollte objektiv und auf Grundlage aller relevanten Umstände ermittelt werden, ob die Darstellung einen durchschnittlichen und angemessen informierten Verbraucher in die Irre führen kann. Es könnte von den beiden Gesetzgebern weiter geprüft werden, ob dieser Begriff des Verbrauchers ausgeweitet werden muss.

Transaktionsplattformen und Interaktionsplattformen: Die Kommission nimmt diese Bemerkung zur Kenntnis. Sie möchte darauf hinweisen, dass die neuen Geschäftsmodelle zunehmend hybrider Natur sind und manchmal sowohl Merkmale sozialer Netzwerke als auch Merkmale von Online-Marktplätzen aufweisen. Im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, mit dem eine zukunftssichere und technologie neutrale horizontale Regulierung angestrebt wird, erscheint es unangemessen, zwischen bestimmten Arten von Diensten, die unter den Begriff Online-Plattformen fallen, zu unterscheiden. Im Gesetz über digitale Dienste wird nicht vorgeschlagen, die Anbieter selbst zu regulieren, sondern die Dienste oder Tätigkeiten, die von Vermittlern angeboten werden. Auf diese Weise wird mit dem

Vorschlag den Bedenken Rechnung getragen, die die einzelnen Dienste mit sich bringen, und die Verbraucher werden besser geschützt.

Artikel 6: Die Kommission begrüßt die Position des Bundesrates, auf eigene Initiative freiwillig durchgeführte Untersuchungen zu fördern, und dadurch die Grundsätze des Haftungsausschlusses weiter zu stärken.

Artikel 8: Die Kommission hat in diesem Artikel keine Zeitrahmen vorgeschlagen, da das Gesetz über digitale Dienste die Bekämpfung aller illegalen Online-Inhalte abdeckt und die verschiedenen Arten von Inhalten möglicherweise unterschiedliche Bewertungen, Zeitrahmen und Abhilfemaßnahmen erfordern. Die Anwendung von Zeitrahmen in dieser Bestimmung erscheint daher weder angemessen noch verhältnismäßig. Darüber hinaus wird im letzten Absatz von Artikel 8 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die im Einklang mit dem Unionsrecht stehenden Anforderungen des nationalen Strafprozessrechts unberührt bleiben. Ein Mitgliedstaat wird gemäß dem Vorschlag weiterhin ein Gesetz (im Einklang mit dem Unionsrecht) verabschieden können, in dem die Rechtswidrigkeit von Inhalten und die Bedingungen für deren Entfernung auf Aufforderung einer Behörde festgelegt sind, während gleichzeitig die harmonisierten Verfahrensvorschriften für die Übermittlung von Anordnungen gemäß dem Gesetz über digitale Dienste gelten.

Artikel 12: Klare Kriterien für etwaige Beschränkungen der Nutzung des Dienstes durch den Anbieter von Vermittlungsdiensten werden gemäß dem Vorschlag in seinen Geschäftsbedingungen eindeutig festgelegt. Sollten die Maßnahmen des Anbieters zur Anwendung und Durchsetzung dieser Beschränkungen unverhältnismäßig oder nicht objektiv sein, würde er gegen die in der Verordnung festgelegten Verpflichtungen verstoßen, und es sollte entsprechend mit seinen Maßnahmen umgegangen werden.

Artikel 13: Auf der Grundlage der Bedingungen, die den oben genannten Verpflichtungen entsprechen sollten, besteht das Hauptziel dieses Artikels darin, mithilfe der öffentlich zugänglichen Transparenzberichte für eine weitreichende Transparenz der Verfahren zur Inhaltsmoderation zu sorgen. Diese jährliche Frequenz entspricht dem horizontalen Anwendungsbereich des Vorschlags. Sie betrifft alle unter den Vorschlag fallenden Dienste und sollte daher eine entsprechende Bearbeitung der Transparenzberichte verhältnismäßig ermöglichen.

Artikel 14: Die Kommission stimmt mit dem Bundesrat darin überein, dass „Overblocking“ oder eine unangemessene Entfernung von Inhalten vermieden werden sollte. Gleichzeitig sollte klargestellt werden, dass die Harmonisierung der Melde- und Abhilfeverfahren in einem horizontalen Rahmen nicht bedeutet, dass die Kommission vorschlägt, den Empfänger der Meldung zur Entfernung des Inhalts zu verpflichten. Die Meldungen müssen jeweils im Einzelfall bewertet werden.

Die Frage der Ausnahme von Klein- und Kleinstunternehmen von diesem Artikel wurde sorgfältig geprüft und wird in der dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung ausführlich dargelegt. Die Kommission hat davon abgesehen, diese Unternehmen vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung auszunehmen. In der Folgenabschätzung wurde auf die notwendigerweise entstehenden Kosten eingegangen, wobei gezeigt wurde, dass

den meisten Unternehmen keine zusätzlichen Kosten gegenüber den derzeitigen Tätigkeiten entstehen, allerdings aber das Verfahren des Empfangs und der Bearbeitung von Meldungen angepasst werden muss, und dass letztlich die bereits bestehenden Kosten, die sich aus den derzeit geltenden fragmentierten Verpflichtungen ergeben, konsolidiert werden. Kleine und mittlere Unternehmen können von der Harmonisierung und Standardisierung der Melde- und Abhilfeverfahren, wie sie im Gesetz über digitale Dienste vorgeschlagen wird, am meisten profitieren.

Artikel 18: Die Kommission hat vorgeschlagen, dass die von der Streitbeilegungsstelle erhobenen Gebühren angemessen sein müssen und in keinem Fall die hierdurch entstehenden Kosten übersteigen sollten. Außerdem sollten sie beiden Beteiligten vor der Einleitung der Streitbeilegung bekannt sein. Entscheidet die Stelle die Streitigkeit zugunsten des Nutzers, so ist er nicht verpflichtet, Gebühren oder sonstige Kosten zu erstatten. Ein solcher Ansatz begünstigt den Verbraucher bereits erheblich und ist daher vernünftig und verhältnismäßig.

Die Verpflichtung der Online-Plattform, sich an der außergerichtlichen Streitbeilegung zu beteiligen, wird teilweise durch Erwägungsgrund 44 präzisiert, in dem der Verhältnismäßigkeit zusätzlich Rechnung getragen wird. Das Recht beider Beteiligten auf gerichtlichen Rechtsbehelf sollte unberührt bleiben, doch räumt die Kommission ein, dass Raum für weitere Klarstellungen besteht.

Artikel 21: Wie in Erwägungsgrund 48 erläutert, könnte eine Online-Plattform in bestimmten Fällen, etwa über eine Meldung durch eine Partei oder durch ihre eigenen freiwilligen Maßnahmen, Kenntnis von bestimmten Tätigkeiten eines Nutzers erhalten. Der Verdacht, dass der Nutzer möglicherweise eine Handlung begangen hat, begeht oder vermutlich begehen wird, sollte sich auf eine schwere Straftat beziehen, die das Leben oder die Sicherheit von Personen in Gefahr bringt, wie beispielsweise eine der in der Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates genannten Straftaten.

Artikel 29: Dieser Artikel ist besonders wichtig, da er das Recht der Nutzer zur Einflussnahme auf Empfehlungssysteme harmonisiert, die wesentliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Nutzer haben können, Informationen online abzurufen und darauf zu reagieren.

Artikel 37: Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten an den jeweiligen Verfahren zur Ausarbeitung von Krisenprotokollen sowie an deren Erprobung und Überwachung beteiligt werden sollten, und ist der Auffassung, dass dies bereits in dem Vorschlag zum Ausdruck kommt.

Inhaltsmoderation in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Inhalte: Die Kommission nimmt die Bedenken des Bundesrates zur Kenntnis und stimmt uneingeschränkt zu, dass die Medien- und Informationsfreiheit in Europa geschützt werden sollten. In dem Vorschlag wird bereits erläutert, dass Anbieter bestimmter Hostingdienste nicht als Online-Plattformen betrachtet werden sollten, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nur um eine unbedeutende und mit einem anderen Dienst verbundene reine Nebenfunktion handelt, um übermäßig weit gefasste Verpflichtungen zu vermeiden. In

Erwägungsgrund 13 wird anhand eines Beispiels weiter klargestellt, dass der Kommentarbereich einer Online-Zeitung eine solche Nebenfunktion des Hauptdienstes darstellen könnte, nämlich der Veröffentlichung von Nachrichten unter der redaktionellen Verantwortung des Verlegers.

Artikel 38 bis 42: Unter sorgfältiger Berücksichtigung der Ergebnisse einer weitgefassten Konsultation aller Interessenträger sowie insbesondere des Standpunkts der beiden gesetzgebenden Organe sieht der Vorschlag eine angemessene Beaufsichtigung digitaler Dienste und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf Unionsebene vor, wodurch Vertrauen, Innovation und Wachstum im Binnenmarkt gefördert werden. Die Kommission hat auch der Tatsache Rechnung getragen, dass es für die Beaufsichtigung und Durchsetzung der Vorschriften für die Bereitstellung digitaler Dienste in der EU bislang keine Einrichtung auf europäischer Ebene gibt. In dieser Hinsicht hat sich die Kommission entschieden, eine hybride Struktur vorzuschlagen, die eine größtmögliche Einbindung der nationalen Behörden und deren tagesaktuelle effektive Kommunikation ermöglicht, was das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten stärken dürfte. Gleichzeitig wird mit der Verordnung nicht vorgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten neue Verwaltungs- und Durchsetzungsbehörden einrichten müssen, um der Verordnung nachzukommen, da sie die bereits bestehenden Strukturen ausbauen und diese nutzen können.

Das Gesetz über digitale Dienste sollte als Ergänzung zur Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr verstanden werden, die auf dem Binnenmarktprinzip aufbaut. Dies spiegelt sich im Vorschlag von Artikel 40 und der Zuständigkeit des Niederlassungsmitgliedstaats für die Kapitel III und IV der Verordnung wider. Auf diese Weise würde die vorgeschlagene institutionelle Struktur eine verstärkte Zusammenarbeit der betroffenen Mitgliedstaaten und eine angemessene Lösung der sich hieraus möglicherweise ergebenden Fälle ermöglichen.

Erfordernis einer besseren Abstimmung mit sektorspezifischer Medienregulierung: Die Kommission teilt voll und ganz die Auffassung des Bundesrates, dass kein Teil der Gesellschaft durch das Gesetz über digitale Dienste weniger gut geschützt sein sollte, insbesondere nicht die besonders Schutzbedürftigen, wie Kinder und Jugendliche. Was die vorgeschlagene Durchsetzungsstruktur und ihre möglichen Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur der Mitgliedstaaten betrifft, so lässt der Vorschlag die Aufteilung der Befugnisse zwischen bestehenden oder möglichen neuen Behörden, sollte der Mitgliedstaat sich für deren Schaffung entscheiden, unberührt. Nach dem vorgeschlagenen Gesetz über digitale Dienste muss sichergestellt werden, dass bestimmte Befugnisse ausschließlich einem Koordinator für digitale Dienste übertragen werden, aber der bestehende Rechtsrahmen, einschließlich der institutionellen Strukturen in anderen Bereichen, darunter auch die Medienregulierung, bleibt von dem Vorschlag unberührt.

Was den Begriff illegale Inhalte und seinen Anwendungsbereich angeht, so umfasst dieser auch Informationen im Zusammenhang mit illegalen Inhalten, Produkten, Dienstleistungen oder Tätigkeiten. Insbesondere sollte der Begriff so ausgelegt werden, dass er sich auf Informationen unabhängig von ihrer Form bezieht, die nach geltendem Recht entweder an sich rechtswidrig sind, etwa illegale Hassrede, terroristische Inhalte oder rechtswidrige diskriminierende Inhalte, oder mit rechtswidrigen Handlungen zusammenhängen, etwa der Weitergabe von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern, der rechtswidrigen

Weitergabe privater Bilder ohne Zustimmung, Cyber-Stalking, dem Verkauf nicht konformer oder gefälschter Produkte, der nicht genehmigten Verwendung urheberrechtlich geschützten Materials und Handlungen im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Verbraucherschutzrecht. In dieser Hinsicht ist es unerheblich, ob die Rechtswidrigkeit der Information oder der Handlung sich aus dem Unionsrecht oder aus mit dem Unionsrecht im Einklang stehendem nationalem Recht ergibt, um welche Art von Rechtsvorschriften es geht und was diese zum Gegenstand haben.

Weiteres

- Marktplätze: Der Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste enthält speziell auf bestimmte Arten von Online-Plattformen zugeschnittene Bestimmungen, für die gezielte Vorschriften erforderlich sind, um bestimmte festgestellte Probleme anzugehen. Dies betrifft insbesondere Online-Plattformen, die als Online-Marktplätze fungieren, für die der Vorschlag unter anderem eine Verpflichtung zur Feststellung der Unternehmer enthält. Darüber hinaus wurden diese Bestimmungen auch im Hinblick auf Drittanbieter konzipiert, die in Ländern außerhalb der EU niedergelassen sind und auf Plattformen illegale Waren anbieten. Die Kommission schlägt vor, dass die Marktplätze Daten erheben und angemessene Anstrengungen unternehmen, um die Daten, einschließlich der Informationsquelle, zu überprüfen. Versäumt es der Unternehmer trotz einer entsprechenden Aufforderung, diese Informationen zu berichtigen oder zu vervollständigen, ergreift der Marktplatz geeignete Maßnahmen, d. h. er setzt seine Dienste aus. Es sei darauf hingewiesen, dass einige der vom Bundesrat angesprochenen Elemente in den Anwendungsbereich des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) fallen.
- Ausnahme von den Regulierungsvorschriften für B2B-Plattformen: Nach sorgfältiger Prüfung vertrat die Kommission die Auffassung, dass diese Art von Plattformen nicht ausdrücklich ausgeschlossen werden sollte, da davon ausgegangen wurde, dass die Vorteile einer Einbeziehung in den Vorschlag die potenziellen Kosten der Einhaltung der Verordnung überwiegen.
- Bewertung: Gemäß Artikel 73 des Vorschlags bewertet die Kommission die Verordnung fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten und danach alle fünf Jahre und erstattet dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss hierüber Bericht. Die Mitgliedstaaten können aufgefordert werden, zu diesem Zweck Informationen an die Kommission weiterzugeben. Spätestens drei Jahre nach dem Beginn der Anwendung der Verordnung nimmt die Kommission ferner eine Bewertung der Arbeitsweise des Gremiums vor, wobei sie die Stellungnahme des Gremiums berücksichtigt. Dieser Bewertung wird gegebenenfalls ein Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung in Bezug auf die Struktur des Gremiums beigelegt.