

Stand: 16.07.2025 14:33:16

Vorgangsmappe für die Drucksache 18/8869

"Digitale Wirtschaft und Gesellschaft Legislativpaket über digitale Dienste - Instrument zur Vorabregulierung sehr großer Online-Plattformen, die als Torwächter fungieren 02.06.2020 - 08.09.2020"

---

Vorgangsverlauf:

1. Europaangelegenheit (Drucksache) 18/8869 vom 30.06.2020
2. Beschlussempfehlung mit Bericht 18/10723 des WI vom 20.10.2020
3. Beschluss des Plenums 18/10805 vom 21.10.2020
4. Plenarprotokoll Nr. 57 vom 21.10.2020



## Europaangelegenheit

**des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen**

**Beteiligung am Konsultationsverfahren der Europäischen Union;**

**Digitale Wirtschaft und Gesellschaft**

**Legislativpaket über digitale Dienste – Instrument zur Vorabregulierung sehr großer Online-Plattformen, die als Torwächter fungieren**

**02.06.2020 – 08.09.2020**

**Verfahren gemäß § 83d BayLTGeschO**

1. Der Ausschuss hat in seiner 26. Sitzung am 30. Juni 2020 im Wege der Vorprüfung einstimmig beschlossen, dass eine Beteiligung des Landtags am Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission erforderlich ist.
2. Der Ausschuss hat beschlossen, das Konsultationsverfahren zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung zu überweisen (§ 83d Abs. 1 BayLTGeschO).

### **Begründung:**

Nach dem Ergebnis der Vorprüfung ist die Konsultation landespolitisch von Bedeutung und Interessen des Landes sind berührt.

Die Digitalisierung ist epochal und betrifft alle Bürgerinnen und Bürger, alle Gesellschaftsgruppen und Lebensbereiche wie auch Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur.

Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in ihren [politischen Leitlinien](#) und die Kommission in ihrer Mitteilung über die Gestaltung der digitalen Zukunft Europas [COM\(2020\) 67](#), die vom Europaausschuss in der Sitzung am 12. Mai 2020 beraten und dem Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung z. K. übermittelt wurde, ein „Legislativpaket über digitale Dienste“ angekündigt. Darin sollen insbesondere eine Ausweitung und Harmonisierung der Pflichten von Onlineplattformen und Informationsdienstleistern sowie eine Aufsicht über die Politik der Plattformen bezüglich der Inhalte geregelt werden; ferner soll das Legislativpaket Regulierungsmaßnahmen enthalten, um Fairness und Wettbewerbsmöglichkeiten auf den Märkten sicherzustellen, die von großen Plattformen und deren Funktion als „Torwächter“ geprägt sind.

Um Fakten zu sammeln und Probleme zu ermitteln, die im Rahmen des „Legislativpakets über digitale Dienste“ zu lösen sind, hat die Kommission zwei Konsultationen zu zwei Teilbereichen gestartet, die - entsprechend untergliedert - denselben Fragenkatalog enthalten. Die gegenständliche Konsultation bezieht sich auf das Thema „Instrument zur Vorabregulierung sehr großer Plattformen“. Eine zweite Konsultation, die mit Vorprüfungsbeschluss des Europaausschusses Drs. 18/8545 vom 23. Juni 2020 auch zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung,

Energie, Medien und Digitalisierung überwiesen wurde, befasst sich mit dem Teilbereich „Vertiefung des Binnenmarkts und Klärung der Zuständigkeiten für digitale Dienste“.



## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung**

**Europaangelegenheit des Ausschusses für Bundes- und  
Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen**  
Drs. 18/8869

**Konsultationsverfahren der Europäischen Union;  
Digitale Wirtschaft und Gesellschaft**  
**Legislativpaket über digitale Dienste - Instrument zur Vorabregulierung sehr  
großer Online-Plattformen, die als Torwächter fungieren**  
**02.06.2020 - 08.09.2020**

### **I. Beschlussempfehlung:**

Der Bayerische Landtag nimmt das Konsultationsverfahren zum Anlass, folgende  
Stellungnahme abzugeben:

#### **I. Digital Services Act als Fortschreibung der eCommerce-Richtlinie**

##### **1. Vorbemerkung**

Die eCommerce-Richtlinie war zwei Jahrzehnte lang erfolgreich die rechtliche Basis für die Internetwirtschaft. Dank eines guten Fundaments sind Internetdienste vielfältiger geworden und prägen unseren Alltag mehr denn je. Die zentrale Herausforderung des Digital Services Act wird daher sein, eine Balance zwischen der Beibehaltung der wesentlichen Grundsätze der eCommerce-Richtlinie bei gleichzeitiger Berücksichtigung neuer Dynamiken und Gefahren durch den Missbrauch des Internets, insbesondere in Form von Rechtsverletzungen und Desinformation, zu wahren.

##### **2. Übergreifende Grundsätze**

Ein Herzstück des nach der eCommerce-RL geltenden Regimes bildet das Prinzip der eingeschränkten Haftung von Plattformen. Demnach haften Plattformen für Inhalte, die von ihren Nutzern hochgeladen werden, nur, wenn sie positive Kenntnis von deren Illegalität haben und die Inhalte nicht umgehend löschen oder sperren. An den Grundsätzen des Providerprivilegs und dem Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht ist unbedingt festzuhalten, was jedoch Differenzierungen in Hinblick auf die Diversität der internetbasierten Dienste und ihrer unterschiedlichen technischen Architekturen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit und der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Grundrechten und Grundfreiheiten nicht ausschließt. Ausnahmen sind zu begrenzen, an spezifischen Gefährdungspotenzialen auszurichten und klar zu begründen.

Ebenfalls erhalten bleiben muss das Recht auf anonyme Meinungsäußerung im Internet als fundamentaler Bestandteil der Meinungsfreiheit. Dies ist gerade für Minderheiten unverzichtbar, die im Fall einer Offenlegung ihrer Identität persönlichen Anfeindungen und Einschüchterungen ausgesetzt sein können und sich deswegen aus Angst gegebenenfalls gar nicht mehr zu Wort melden würden („chilling effects“). Dieses Recht ist unbedingt zu verteidigen. Eine generelle Klarnamenpflicht ist daher kategorisch auszuschließen. Dies schließt jedoch weder ein Know-your-customer-Prinzip im gewerblichen Bereich noch eine Mitwirkungspflicht von Unternehmen zur Ermittlung bei Rechtsverletzungen aus.

### 3. Speziell: Handelsplattformen

In Hinblick auf die bereits erwähnte Diversität von Internetangeboten können regulatorische Differenzierungen angezeigt sein. Speziell für den Bereich der Handelsplattformen ist festzustellen, dass Teilnehmer an Handelsplattformen nicht mehr unbedingt demselben Rechtssystem und Rechtsdurchsetzungssystem unterliegen, ohne dass dies insbesondere teilnehmenden privaten Endkunden bewusst ist. Nicht-inländischen Händlern sind die inländischen Regulierungen und Erfordernisse unbekannt oder sie setzen aktiv darauf, sie zu ignorieren. Die erhebliche Größe, Vielfalt und Schnelllebigkeit des Internets und der Plattformen macht eine laufende Überwachung großer internationaler Plattformen durch Behörden faktisch unmöglich.

Gerade beim Handel auf Plattformen, die sich an Endkunden richten, ist daher prinzipiell eine Verantwortlichkeit des Plattformbetreibers für die Zulassung von Händlern und Produkten zur Plattform einzufordern. Insbesondere ist sicherzustellen, dass Händler eine Zulassung auf dem inländischen Zielmarkt haben, erforderliche Steuerzahlungen leisten, die Produkte entsprechend europäischen Normen zugelassen sind, keine Produktfälschungen vorliegen, Anforderungen hinsichtlich Umwelt- und Naturschutz oder Entsorgung sowie Verbraucherschutz eingehalten werden, wesentliche Verbraucherinformationen sichergestellt und betrügerische oder nicht rechtskonforme Angebote präventiv und dauerhaft ausgeschlossen werden. Letzteres kann durch ein effektives Beschwerdemanagement, sowie algorithmensbasierte Überprüfungen sichergestellt werden. Insgesamt ist es erforderlich, dass die Plattformunternehmen verpflichtet werden, die für die Einhaltung der genannten Erfordernisse relevanten Daten den jeweiligen Behörden weiterzugeben und dass ein effektiver Datenaustausch zwischen Behörden stattfinden kann.

Geklärt werden sollten außerdem die Pflichten bei der Vermittlung von Waren und Dienstleistungen, beispielsweise hinsichtlich der Vertragsdurchführung und Kommunikation bei Vertragsstörungen. Gleiches gilt für den Fall, dass die Vermittlergemeinschaft der Plattform nicht eindeutig hervorgeht und der Verbraucher aufgrund der bestimmenden Rolle der Plattform zu Recht annimmt, mit dieser seinen (Haupt-) Vertrag geschlossen zu haben. Begleitend sollten Plattformbetreiber verpflichtet werden, in allen Mitgliedstaaten, auf die sich die Angebote ausrichten, einen Ansprechpartner für die Durchsetzung von Vorschriften der Marktüberwachung und des Verbraucherrechts vorzuhalten.

Zugleich ist darauf zu achten, dass keine Überregulierung erfolgt, die die Vorteile großer Plattformen für Unternehmen wie Verbraucher zerstören würde. Regulierungen müssen klar und umsetzbar sein und dürfen die Chancen von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Start-Ups im internationalen Wettbewerb nicht behindern.

## II. Medienpolitische Aspekte im neuen Rechtsrahmen

### 1. Vorbemerkung

Die deutschen Länder haben ein grundsätzliches Interesse daran, dass die kulturelle Identität der Mitgliedstaaten und die daraus folgende Regelungskompetenz für Medien gewahrt bleiben und die medienrechtlichen Grundsätze sowohl bei der Überarbeitung des Haftungssystems der eCommerce-Richtlinie (vgl. dazu unter III.) als auch bei der ex-ante Regulierung von Plattformen (vgl. II. 1) weiter gelten. Gleichzeitig erkennen sie das Bedürfnis an, den digitalen Binnenmarkt voranzutreiben. Hierbei sollen Chancen für die Medienwirtschaft (vgl. II. 2) genutzt werden. Bei der Fortentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für digitale Dienste kann ein horizontaler Ansatz aus medienpolitischer Sicht nur dann mitgetragen werden, wenn den Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich ihrer kulturellen Identität Rechnung getragen wird. Die Regelungskompetenz für kulturelle Vielfalt, Medien und Vielfaltssicherung steht grundsätzlich den Mitgliedstaaten zu (Subsidiaritätsprinzip).

Die europäischen Verträge erkennen die Vielfaltssicherung nicht nur als Ziel und Wert an, auf dem die Union gründet (Art. 2 und 3 EUV; auch Art. 10 EMRK, Art. 11 GRC), sondern verorten diese auch kompetenzrechtlich bei den Mitgliedstaaten mit entsprechendem Spielraum für verschiedene nationale Verfassungsstrategien (Art. 3 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 167 Abs. 4 AEUV). Die Bedeutung der unterschiedlichen Kulturen der Mitgliedstaaten anstelle einer „europäischen Einheitskultur“ wird hervorgehoben.

Angesichts des Ziels der kulturellen Diversität ist es im Bereich der Vielfalts- und Medienangelegenheiten nicht sachgerecht, einen einheitlichen Maßstab für alle Mitgliedstaaten anzuwenden: Medienvielfalt hat zunächst eine nationale Dimension, nicht unbedingt eine paneuropäische. Es geht darum, Bürger in erster Linie über die sie unmittelbar betreffenden Ereignisse in der eigenen politischen, staatlichen, regionalen und ggf. lokalen Umgebung zu informieren und hierbei verschiedene Informationsquellen anzubieten. Der Nachrichtenwert einer Information ist von Land zu Land und Region zu Region unterschiedlich. Deswegen sind Medien- bzw. Informationsmärkte in erster Linie nationale, regionale, lokale Märkte. Es bedarf nationaler Kompetenzen und Instrumente.

In materiell-rechtlicher Hinsicht muss der Ausnahmekatalog zum Herkunftslandprinzip (Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 eCommerce-Richtlinie) überarbeitet werden. Insbesondere muss die in Art. 1 Abs. 6 eCommerce-Richtlinie geregelte Ausnahme direkt in den Ausnahmekatalog des Art. 3 Abs. 4 ECRL integriert werden, d.h. „Maßnahmen zur Wahrung der kulturellen Identität der Mitgliedstaaten und zum Schutz des Pluralismus“ müssen unmittelbar in den Ausnahmekatalog aufgenommen werden.

Darüber hinaus muss klargestellt werden, dass innerhalb des Ausnahmekatalogs als „Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ nicht nur Einzelfallentscheidungen, sondern auch abstrakt-generelle Regelungen möglich sein müssen (ggf. mit Notifizierungspflicht). In prozeduraler Hinsicht ist eine Verbesserung der Rechtsdurchsetzung anzustreben. Zu Schwierigkeiten kann es bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Durchsetzung von Maßnahmen im Ausnahmetatbestand des Herkunftslandprinzips kommen – sei es, weil die Identifizierung der zuständigen Stelle im Sitzland schwierig ist, die Rechtslage unklar ist oder die vorgesehenen Verfahren sehr lange dauern. Es muss sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen effektiv durchgesetzt werden können.

## 2. Weitergeltung medienrechtlicher Grundsätze bei einer wettbewerbsrechtlichen ex-ante Regulierung

Die „Verantwortlichkeit“ von Plattformen betrifft nicht nur das Verhältnis der Plattformen zu den Inhalten, sondern auch ihr Verhältnis gegenüber den (Medien-)Inhalten anbieters einerseits und gegenüber dem Mediennutzer andererseits. Aus medienpolitischer und insbesondere auch medienwirtschaftlicher Sicht darf eine wettbewerbsrechtliche ex-ante-Regulierung mit Blick auf die oben angestellten Ausführungen zur kulturellen Identität nur unter folgenden Prämissen erfolgen:

Soweit der DSA eine über das Haftungsregime für Inhalte hinausgehende Verantwortlichkeit von Plattformen gegenüber Anbietern und Verbrauchern regelt, dürfen die Regelungen keine Sperrwirkung für speziellere medienrechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten entfalten. Unabhängig davon, in welches Regelwerk eine ex-ante-Regulierung aufgenommen wird (eCommerce-RL, ex-ante-VO, New Competition Tool, etc.), sind deswegen Spezialregelungsvorbehalte oder entsprechende Bereichsausnahmen zu verankern.

## 3. Refinanzierungsmöglichkeiten für Inhalte

Medienvielfalt setzt voraus, dass sich möglichst viele Medienunternehmen am Markt etablieren können und funktionierende Geschäftsmodelle Journalismus refinanzierbar machen. Der DSA sollte dazu beitragen, die entstandene Schiefelage zwischen den Erwerbsmöglichkeiten journalistisch-redaktionell arbeitender Medienunternehmen und ihren wirtschaftlichen Verpflichtungen zu beseitigen.

Für die wirtschaftliche Vielfalt ist die Verbesserung der Werbefinanzierung grundlegend. Ohne Werbeerlöse oder Quersubventionierung durch andere digitale Angebote funktioniert Journalismus als Paid-Content-Geschäftsmodell im Publikumssegment selten bis überhaupt nicht. Ein Verbot von Third-Party-Cookies sollte verhindert werden.

## III. Umgang mit strittigen Inhalten

### 1. Vorbemerkung

Im Rahmen einer Überarbeitung des Verantwortungsregimes der eCommerce-Richtlinie gilt es, die Verantwortlichkeit der Plattformen für die Inhalte in Tatbestand und Rechtsfolge nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit auszudifferenzieren. Dabei müssen die medienrechtlichen Pfeiler der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (insb. Sicherung der Meinungs- und Medienfreiheiten, der Meinungs- und Medienvielfalt, des Schutzes der kommunikativen Chancengleichheit, der Informationsfreiheit und des Jugendmedienschutzes) Beachtung finden.

Für die Einführung eines Beschwerdemanagementverfahrens (notice-and-action-Mechanismus) folgt daraus die Notwendigkeit, nach Art und Qualität des vorgetragenen Rechtsverstoßes zu unterscheiden und angemessene Verfahren und Rechtsfolgen vorzusehen. Die anonyme Meinungsäußerung ist zu ermöglichen. Es dürfen keine bestimmten Meinungen per se gelöscht werden. Inhalte dürfen nicht unberechtigt gelöscht werden. Eine Uploadfilterpflicht ist grundsätzlich abzulehnen.

## 2. Ausgestaltung der Eigenverantwortung der Anbieter

Die Eigenverantwortung der Diensteanbieter ist im Rahmen der gesetzgeberischen Vorgaben zu stärken und zu respektieren. Die Betreiber kennen ihre technischen und organisatorischen Möglichkeiten am besten und können ein speziell auf ihr jeweiliges soziales Netzwerk zugeschnittenes Verfahren zum Umgang mit strittigen Inhalten entwickeln.

Es muss ihnen damit auch weiterhin möglich sein, basierend auf ihren Gemeinschaftsstandards Inhalte zu definieren, die auf der Plattform unerwünscht sind, und diese selbst zu suchen und zu löschen. Ein System ausschließlich staatlich gesteuerter Löschungen überfordert die staatlichen Stellen angesichts der extrem hohen Zahl von Inhalten und greift auch unzulässig in die wirtschaftliche Freiheit der Anbieter ein.

Denkbar sind allerdings Regelungen, die den Selbstregulierungsmechanismus näher ausgestalten, z.B. Transparenzpflichten zu den angewandten internen Such- und Löschroutinen, Informations- und Begründungspflichten bei Löschungen oder Streitschlichtungsmechanismen im Dreieck Anbieter – Urheber eines Inhalts – Betroffener. Auch eine grundsätzliche Verpflichtung für die Anbieter, ein niedrigschwelliges, transparentes und effektives Verfahren zum Umgang mit Nutzerbeschwerden vorzuhalten, wird durch das Vorgenannte nicht ausgeschlossen.

## 3. Anwendungsbereich

### a) Sachlicher Anwendungsbereich, Definition illegaler Inhalte

Die Einordnung eines digitalen Inhalts als illegal führt zu weitreichenden Rechtsfolgen. Daher ist die Definitionsfrage einer der zentralen Bausteine des DSA. Dabei ist es sehr schwierig, europaweit einheitliche und allgemeingültige Kriterien für Legalität, Illegalität bzw. für das Gefährdungspotential von Inhalten zu finden. Europäische Definitionen müssen offen bleiben für Sicherheitsinteressen und kulturelle Besonderheiten der Mitgliedstaaten.

Bei der Definition illegaler Inhalte sollte der Weg der unionsrechtlichen Mindestharmonisierung gewählt werden. Dabei können in Zukunft vor allem solche Inhalte auf europäischer Ebene als illegal definiert werden, deren Rechtswidrigkeit in allen Mitgliedstaaten offensichtlich ist (z.B. Schwerekriminalität, Kinderpornographie, Terrorismus). Die Festlegung des Katalogs darf nicht ins alleinige Belieben der Mitgliedstaaten gestellt werden, da sonst ein Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten droht und damit das Ziel der Harmonisierung weitgehend verfehlt würde. Den Mitgliedstaaten müssen aber auch unter dem Regime des Digital Services Act Spielräume bei der Festlegung weiterer illegaler Inhalte bleiben. Entscheidend ist dabei die Wahrung der für die freiheitlich-demokratische Grundordnung konstitutiven Meinungsfreiheit. Keinesfalls dürfen Löschverpflichtungen dazu führen, dass bestimmte Meinungen verboten werden oder es zu Zensur kommt.

### b) Persönlicher Anwendungsbereich

Die unter a) skizzierten Verantwortlichkeits- und Löschungsregelungen sollten grundsätzlich für alle großen Diensteanbieter Anwendung finden, die Inhalte von Dritten speichern, also insbesondere soziale Netzwerke einschließlich Videosharingplattformen. Hierbei ist nicht auf die Eigenbezeichnung abzustellen, sondern auf den Funktionsumfang, Größe und Struktur. Zudem ist zu vermeiden, dass der Zugriff des Strafrechts durch Abwanderung der Täter auf kleine Plattformen umgangen werden kann.

Anbieter, die ihren Sitz in der EU nehmen oder behalten und sich dem unionsrechtlichen Regelungsregime unterwerfen, dürfen nicht schlechter stehen als außereuropäische Konkurrenten, die gleichwohl ihre Dienste in der EU anbieten. Daher müssen die Regelungen des DSA für die beiden genannten Anbieterkategorien gleichermaßen gelten. Anderenfalls bestehen Anreize, dass Anbieter ihren Sitz in der EU aufgeben, um dem unionsrechtlichen Regelungsregime zu entkommen.

#### 4. Maßnahmen zur Entfernung

Künftig sollte eine grundsätzliche Lösungsverpflichtung bei illegalen Inhalten europaweit harmonisiert und im Unionsrecht verankert werden. Die Entfernung von Inhalten darf allerdings nur unter Maßgabe des grundsätzlichen Verbots der Überwachungspflicht (Art. 15 eCommerce-RL) und der daraus entwickelten Rechtsprechung vorgenommen werden.

Die Lösungsverpflichtung sollte alternativ in folgenden Fällen eingreifen:

- 1) Wenn dem Diensteanbieter der illegale Inhalt gemeldet wird.
- 2) Wenn die Illegalität des Inhaltes durch eine Behörde oder ein Gericht positiv festgestellt wurde.
- 3) Wenn es sich um einen gleichlautenden bzw. sinngleichen Inhalt i.S.d. EuGH-Rechtsprechung handelt.

Insbesondere darf es zu keinerlei Überwachung oder Ausfilterung von legalen Inhalten professioneller journalistisch-redaktioneller Medienanbieter kommen, da die Inhaltsverantwortlichen eindeutig identifizierbar sind und eine Qualitätssicherung durch entsprechende Gremien erfolgt.

Eine allgemeine Überwachungs- oder Filterpflicht ist daher abzulehnen. Ein funktionierender Wettbewerb zwischen Plattformen setzt voraus, dass die Plattformbetreiber eigene Standards formulieren können, welche Art von Inhalten aufgenommen werden. Die Standards müssen aber diskriminierungsfrei formuliert und transparent sein, die Kommunikationsgrundrechte wahren sowie diskriminierungsfrei angewendet werden. Wirksame Maßnahmen gegen „Overblocking“ sind sicherzustellen.

Das Vorgenannte schließt nicht die allgemeine Verpflichtung der Plattformen aus, ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung zu stellen.

Das Vorgenannte schließt ferner nicht aus, die Eigenanstrengungen vor allem großer Diensteanbieter zu unterstützen, im Sinne einer Art „Bestreifungspflicht“ selbst nach strafbaren Inhalten zu suchen. Bereits heute nutzen die Anbieter automatisierte Suchroutinen, um Verstöße gegen ihre Gemeinschaftsstandards aufzuspüren.

#### 5. Durchsetzung der Maßnahmen

Die Durchsetzung der Lösungsverpflichtung im Bereich der Ausnahmetatbestände des Herkunftslandprinzips sollte auch künftig den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Sitzlandes wäre in Anbetracht der aktuell gehäuften Unternehmenssitze der hauptsächlich betroffenen Anbieter in einem Mitgliedstaat mit einem erheblichen Aufwand für diesen Staat verbunden. Insbesondere müssten die Sitzlandbehörden auch Ressourcen für alle auf den Plattformen benutzten Sprachen und für alle relevanten Rechtsordnungen vorhalten. Da

es – anders als beispielsweise bei datenschutzrechtlichen Verstößen – bei Inhalten auf Internetplattformen um eine große Masse an Einzelfällen geht, lässt sich ein wirksamer Vollzug der Löschungs-pflicht nur durch eine am Marktortprinzip orientierte Zuständigkeit bewerkstelligen.

Nur systemische Verstöße gegen gesetzliche Pflichten der Diensteanbieter sollten mit Bußgeldern geahndet werden können, die auch an der Wirtschaftskraft des betroffenen Anbieters ausgerichtet werden können.

#### 6. Bereich der Strafverfolgung

Der gesamte Bereich der Strafverfolgung bei strafbaren Inhalten muss dem nationalen Recht vorbehalten bleiben. Die Regelungen des Digital Services Act dürfen insbesondere nationalen Regelungen zu Ermittlungsbefugnissen sowie Anzeige- und Datenspeicherverpflichtungen nicht entgegenstehen. Die Anbieter müssen sanktionsbewehrt verpflichtet sein, einen Ansprechpartner für Strafverfolgungsbehörden zu benennen und Anfragen auch zu beantworten. Die von den Strafverfolgungsbehörden begehrten Informationen müssen im Rahmen der geltenden mitgliedstaatlichen Strafprozessordnungen herausgegeben werden.

#### 7. Jugendschutz (insb. jugendgefährdende Inhalte)

Effektiver Jugendschutz bedarf zur Flankierung der einzelstaatlichen Maßnahmen einer grenzüberschreitenden europarechtlichen Regelung, denn die Mediennutzung von Jugendlichen findet zunehmend online statt. Auf europäischer Ebene sollen Elemente technischen Jugendmedienschutzes kodifiziert werden. Für Eltern muss softwareseitig an den Endgeräten die Möglichkeit geschaffen werden, Jugendschutzeinstellungen vorzunehmen. Auch bei anderen Medieninhalten muss Jugendschutz möglich sein, sodass z. B. Inhalte bei fehlender Altersangemessenheit nicht aufgefunden werden können. Auch die Schulung von Medienkompetenz muss europaweit gefördert werden.

#### 8. Desinformation

Nicht zuletzt wegen der Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie sollten Erwägungen angestellt werden, wie den Gefahren von „Fake News“ bzw. Desinformation begegnet werden kann. Anknüpfungsmöglichkeiten bieten in diesem Zusammenhang Mechanismen des Beschwerdemanagements, wobei für Desinformation ein anderer Maßstab gelten muss als für illegale Inhalte.

Die Feststellung von Wahrheit und Unwahrheit betrifft einen sehr sensiblen Aspekt der Meinungsfreiheit und verursacht in der Regel keine Gefährdung absoluter Rechte. Auch unrichtige Tatsachendarstellungen können vom Grundrecht der Meinungsfreiheit gedeckt sein, soweit die Unrichtigkeit im Zeitpunkt der Äußerung nicht erwiesen ist oder der Äußernde die Unrichtigkeit nicht kennt. Dabei ist der Nachweis von Wahrheit oder Unwahrheit oft nicht zu führen. Oft sind die Grenzen zwischen Tatsachenbehauptung und Meinung fließend. Gerade im Bereich des investigativen Journalismus ist die Arbeit mit Verdachtsmomenten unverzichtbar. Weder die jeweilige Plattform noch eine zentrale „fact-checking Instanz“ darf die Letztentscheidung darüber haben, was wahr oder falsch ist. Sinnvoll erscheint es aber in jedem Fall, die Anbieter auch für Fälle der Desinformation dazu zu verpflichten, effektive und transparente Meldewege zu eröffnen. Bei Crowd-basierten Informationsportalen wie z.B. Wikipedia funktioniert die Verifizierung über die Verpflichtung zur Angabe ausreichender Quellen. Einträge ohne ausreichende Quellenangabe werden gekennzeichnet. Derartige Mechanismen könnten auch bei Informationen, die über soziale Netzwerke verbreitet werden, fruchtbar gemacht werden. Stehen Meldungen im Verdacht, desinformierend zu sein, sind sie nicht zu löschen, sondern zu kennzeichnen („flagging“ mit Öffnung eines Diskussions-

raums). Ein energisches Vorgehen der Plattformbetreiber gegen Falschinformationen ist insbesondere zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter zu fordern, z.B. im Fall von schweren gesundheitlichen Krisen wie der Covid-19-Pandemie oder im Vorfeld von Wahlen.

#### IV. Weitere in der Konsultation angesprochene Themenkomplexe

##### 1. Datenschutz bei großen sozialen Medien

Zwei Jahre nach Geltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) hat sich das dort geschaffene Instrumentarium der ex-post-Kontrolle durch unabhängige Aufsichtsbehörden, die durch das Marktortprinzip sowie das Kohärenzverfahren flankiert wird, grundsätzlich bewährt. Allerdings spielen sozialen Medien mit großer Reichweite sowohl im Hinblick auf IT-Sicherheit als auch auf den Datenschutz eine zentrale Rolle. Dies gilt umso mehr, als sich mittlerweile auch vermehrt staatliche Einrichtungen dieser Plattformen bedienen, da dort ein großer Teil des öffentlichen Diskurses und der Informationsversorgung stattfindet. Es könnte daher auf bereits nach der DSGVO bestehende Strukturen zugegriffen und Fragen der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften bei großen sozialen Medien möglichst vorab durch die jeweils federführende Aufsichtsbehörde in Abstimmung mit dem Europäischen Datenschutzausschuss für Fragen der technischen und der IT-Sicherheit so-wie des Datenschutzes geklärt werden, um eine zuverlässige, rechtskonforme Nutzungsmöglichkeit solcher Plattformen für Bürger, Unternehmen und Staat zu gewährleisten.

Dabei ist auch zu bedenken, dass insbesondere große soziale Medien durch die Verknüpfung von Daten in der Lage sind, umfassende Verbraucherprofile zu erstellen.

##### 2. Datenportabilität

Die Prüfung eines Rechts auf Datenportabilität erscheint sinnvoll, um den Nutzern mehr Kontrolle über die Verwendung ihrer Daten zu geben und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Dadurch soll insbesondere der Wechsel zwischen Anbietern erleichtert und eine Marktdominanz einzelner Anbieter erschwert werden.

##### 3. Aufsicht

Die Errichtung einer zentralen europäischen Aufsichtsbehörde ist aus medienrechtlicher Perspektive höchst problematisch. Dem Eingriff in bestehende Strukturen und einem zusätzlichen Verwaltungs-, Organisations- und Finanzaufwand würde aller Voraussicht nach kein entsprechender Mehrwert gegenüberstehen. Vorzugswürdig ist eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung bestehender Strukturen, z.B. in der Generaldirektion Wettbewerb, eine bessere Vernetzung und eine Intensivierung der Zusammenarbeit.

##### 4. Smart contracts

Der Zusammenhang der Konsultation mit „intelligenten Verträgen“ (smart contracts) ist unklar. Eine einheitliche Definition von smart contracts gibt es bislang weder im deutschen noch im Unionsrecht, es handelt sich nicht um einen juristischen Begriff. Nach gängiger Definition sind smart contracts Computerprotokolle, die Verträge abbilden oder überprüfen oder die Verhandlung oder Abwicklung eines Vertrags technisch unterstützen können. Fernziel der Befürworter von smart contracts ist, dass sich einzelne Vertragsklauseln selbst ausführen und oder selbst durchsetzbar werden. Gesicherte Rechtsgrundlagen hierfür gibt es weder

im geltenden Vertrags- noch Prozessrecht. Bei einer etwaigen gesetzlichen Regelung müssten Grundrechte wie das Recht auf den gesetzlichen Richter oder das Recht auf rechtliches Gehör berücksichtigt werden. Neben der Rechtssicherheit stellt sich vor allem die Frage nach dem Nutzen und möglichen Risiken von smart contracts. So besteht die Gefahr, dass die sich selbst vollziehenden Rechte einseitig zugunsten derjenigen Vertragspartei gestaltet werden, die den Vertrag und seine Bedingungen vorgibt.

Berichtersteller: **Martin Mittag**  
Mitberichtersteller: **Benjamin Adjei**

## II. Bericht:

1. Die EU-Konsultation (§83d BayLTGeschO) wurde dem Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung federführend zugewiesen. Der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen hat das Konsultationsverfahren endberaten.
2. Der Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung hat das Konsultationsverfahren in seiner 29. Sitzung am 15. Oktober 2020 federführend beraten und mit folgendem Stimmresultat:
  - CSU: Zustimmung
  - B90/GRÜ: Enthaltung
  - FREIE WÄHLER: Zustimmung
  - AfD: Enthaltung
  - SPD: Zustimmung
  - FDP: Enthaltungzu der in I. enthaltenen Beschlussempfehlung Zustimmung empfohlen.
3. Der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen hat das Konsultationsverfahren in seiner 29. Sitzung am 20. Oktober 2020 endberaten und mit folgendem Stimmresultat:
  - CSU: Zustimmung
  - B90/GRÜ: Enthaltung
  - FREIE WÄHLER: Zustimmung
  - AfD: Enthaltung
  - SPD: Zustimmung
  - FDP: Enthaltungempfohlen, der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses zuzustimmen mit der Maßgabe, dass folgender Satz angefügt wird: „Der Beschluss des Bayerischen Landtags wird unmittelbar an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Deutschen Bundestag übermittelt.“

**Sandro Kirchner**  
Vorsitzender



## Beschluss

### des Bayerischen Landtags

Der Landtag hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

#### **Konsultationsverfahren der Europäischen Union;**

#### **Digitale Wirtschaft und Gesellschaft**

#### **Legislativpaket über digitale Dienste – Instrument zur Vorabregulierung sehr großer Online-Plattformen, die als Torwächter fungieren**

**02.06.2020 – 08.09.2020**

Drs. 18/8869, 18/10723

Der Bayerische Landtag nimmt das Konsultationsverfahren zum Anlass, folgende Stellungnahme abzugeben:

### **I. Digital Services Act als Fortschreibung der eCommerce-Richtlinie**

#### **1. Vorbemerkung**

Die eCommerce-Richtlinie war zwei Jahrzehnte lang erfolgreich die rechtliche Basis für die Internetwirtschaft. Dank eines guten Fundaments sind Internetdienste vielfältiger geworden und prägen unseren Alltag mehr denn je. Die zentrale Herausforderung des Digital Services Act (DAS) wird daher sein, eine Balance zwischen der Beibehaltung der wesentlichen Grundsätze der eCommerce-Richtlinie bei gleichzeitiger Berücksichtigung neuer Dynamiken und Gefahren durch den Missbrauch des Internets, insbesondere in Form von Rechtsverletzungen und Desinformation, zu wahren.

#### **2. Übergreifende Grundsätze**

Ein Herzstück des nach der eCommerce-Richtlinie (RL) geltenden Regimes bildet das Prinzip der eingeschränkten Haftung von Plattformen. Demnach haften Plattformen für Inhalte, die von ihren Nutzern hochgeladen werden, nur, wenn sie positive Kenntnis von deren Illegalität haben und die Inhalte nicht umgehend löschen oder sperren. An den Grundsätzen des Providerprivilegs und dem Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht ist unbedingt festzuhalten, was jedoch Differenzierungen in Hinblick auf die Diversität der internetbasierten Dienste und ihrer unterschiedlichen technischen Architekturen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit und der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Grundrechten und Grundfreiheiten nicht ausschließt. Ausnahmen sind zu begrenzen, an spezifischen Gefährdungspotenzialen auszurichten und klar zu begründen.

Ebenfalls erhalten bleiben muss das Recht auf anonyme Meinungsäußerung im Internet als fundamentaler Bestandteil der Meinungsfreiheit. Dies ist gerade für Minderheiten unverzichtbar, die im Fall einer Offenlegung ihrer Identität persönlichen Anfeindungen und Einschüchterungen ausgesetzt sein können und sich deswegen aus Angst gegebenenfalls gar nicht mehr zu Wort melden würden („chilling effects“). Dieses Recht ist unbedingt zu verteidigen. Eine generelle Klarnamenpflicht ist daher kategorisch auszuschließen. Dies schließt jedoch weder ein Know-your-customer-Prinzip im gewerblichen Bereich noch eine Mitwirkungspflicht von Unternehmen zur Ermittlung bei Rechtsverletzungen aus.

### 3. Speziell: Handelsplattformen

In Hinblick auf die bereits erwähnte Diversität von Internetangeboten können regulatorische Differenzierungen angezeigt sein. Speziell für den Bereich der Handelsplattformen ist festzustellen, dass Teilnehmer an Handelsplattformen nicht mehr unbedingt demselben Rechtssystem und Rechtsdurchsetzungssystem unterliegen, ohne dass dies insbesondere teilnehmenden privaten Endkunden bewusst ist. Nicht-inländischen Händlern sind die inländischen Regulierungen und Erfordernisse unbekannt oder sie setzen aktiv darauf, sie zu ignorieren. Die erhebliche Größe, Vielfalt und Schnelligkeit des Internets und der Plattformen macht eine laufende Überwachung großer internationaler Plattformen durch Behörden faktisch unmöglich.

Gerade beim Handel auf Plattformen, die sich an Endkunden richten, ist daher prinzipiell eine Verantwortlichkeit des Plattformbetreibers für die Zulassung von Händlern und Produkten zur Plattform einzufordern. Insbesondere ist sicherzustellen, dass Händler eine Zulassung auf dem inländischen Zielmarkt haben, erforderliche Steuerzahlungen leisten, die Produkte entsprechend europäischen Normen zugelassen sind, keine Produktfälschungen vorliegen, Anforderungen hinsichtlich Umwelt- und Naturschutz oder Entsorgung sowie Verbraucherschutz eingehalten werden, wesentliche Verbraucherinformationen sichergestellt und betrügerische oder nicht rechtskonforme Angebote präventiv und dauerhaft ausgeschlossen werden. Letzteres kann durch ein effektives Beschwerdemanagement, sowie algorithmen-basierte Überprüfungen sichergestellt werden. Insgesamt ist es erforderlich, dass die Plattformunternehmen verpflichtet werden, die für die Einhaltung der genannten Erfordernisse relevanten Daten den jeweiligen Behörden weiterzureichen und dass ein effektiver Datenaustausch zwischen Behörden stattfinden kann.

Geklärt werden sollten außerdem die Pflichten bei der Vermittlung von Waren und Dienstleistungen, beispielsweise hinsichtlich der Vertragsdurchführung und Kommunikation bei Vertragsstörungen. Gleiches gilt für den Fall, dass die Vermittlereigenschaft der Plattform nicht eindeutig hervorgeht und der Verbraucher aufgrund der bestimmenden Rolle der Plattform zu Recht annimmt, mit dieser seinen (Haupt-) Vertrag geschlossen zu haben. Begleitend sollten Plattformbetreiber verpflichtet werden, in allen Mitgliedstaaten, auf die sich die Angebote ausrichten, einen Ansprechpartner für die Durchsetzung von Vorschriften der Marktüberwachung und des Verbraucherrechts vorzuhalten.

Zugleich ist darauf zu achten, dass keine Überregulierung erfolgt, die die Vorteile großer Plattformen für Unternehmen wie Verbraucher zerstören würde. Regulierungen müssen klar und umsetzbar sein und dürfen die Chancen von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Start-Ups im internationalen Wettbewerb nicht behindern.

## II. Medienpolitische Aspekte im neuen Rechtsrahmen

### 1. Vorbemerkung

Die deutschen Länder haben ein grundsätzliches Interesse daran, dass die kulturelle Identität der Mitgliedstaaten und die daraus folgende Regelungskompetenz für Medien gewahrt bleiben und die medienrechtlichen Grundsätze sowohl bei der Überarbeitung des Haftungssystems der eCommerce-Richtlinie (vgl. dazu unter III.) als auch bei der ex-ante Regulierung von Plattformen (vgl. II. 1) weiter gelten. Gleichzeitig erkennen sie das Bedürfnis an, den digitalen Binnenmarkt voranzutreiben. Hierbei sollen Chancen für die Medienwirtschaft (vgl. II. 2) genutzt werden. Bei der Fortentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für digitale Dienste kann ein horizontaler Ansatz aus medienpolitischer Sicht nur dann mitgetragen werden, wenn den Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich ihrer kulturellen Identität Rechnung getragen wird. Die Regelungskompetenz für kulturelle Vielfalt, Medien und Vielfaltssicherung steht grundsätzlich den Mitgliedstaaten zu (Subsidiaritätsprinzip).

Die europäischen Verträge erkennen die Vielfaltssicherung nicht nur als Ziel und Wert an, auf dem die Union gründet (Art. 2 und 3 EUV; auch Art. 10 EMRK,

Art. 11 GRC), sondern verorten diese auch kompetenzrechtlich bei den Mitgliedstaaten mit entsprechendem Spielraum für verschiedene nationale Verfassungstraditionen (Art. 3 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 167 Abs. 4 AEUV). Die Bedeutung der unterschiedlichen Kulturen der Mitgliedstaaten anstelle einer „europäischen Einheitskultur“ wird hervorgehoben.

Angesichts des Ziels der kulturellen Diversität ist es im Bereich der Vielfalts- und Medienangelegenheiten nicht sachgerecht, einen einheitlichen Maßstab für alle Mitgliedstaaten anzuwenden: Medienvielfalt hat zunächst eine nationale Dimension, nicht unbedingt eine paneuropäische. Es geht darum, Bürger in erster Linie über die sie unmittelbar betreffenden Ereignisse in der eigenen politischen, staatlichen, regionalen und ggf. lokalen Umgebung zu informieren und hierbei verschiedene Informationsquellen anzubieten. Der Nachrichtenwert einer Information ist von Land zu Land und Region zu Region unterschiedlich. Deswegen sind Medien- bzw. Informationsmärkte in erster Linie nationale, regionale, lokale Märkte. Es bedarf nationaler Kompetenzen und Instrumente.

In materiell-rechtlicher Hinsicht muss der Ausnahmekatalog zum Herkunftslandprinzip (Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 eCommerce-Richtlinie) überarbeitet werden. Insbesondere muss die in Art. 1 Abs. 6 eCommerce-Richtlinie geregelte Ausnahme direkt in den Ausnahmekatalog des Art. 3 Abs. 4 ECRL integriert werden, d. h. „Maßnahmen zur Wahrung der kulturellen Identität der Mitgliedstaaten und zum Schutz des Pluralismus“ müssen unmittelbar in den Ausnahmekatalog aufgenommen werden.

Darüber hinaus muss klargestellt werden, dass innerhalb des Ausnahmekatalogs als „Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ nicht nur Einzelfallentscheidungen, sondern auch abstrakt-generelle Regelungen möglich sein müssen (ggf. mit Notifizierungspflicht). In prozeduraler Hinsicht ist eine Verbesserung der Rechtsdurchsetzung anzustreben. Zu Schwierigkeiten kann es bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich der Durchsetzung von Maßnahmen im Ausnahmetatbestand des Herkunftslandprinzips kommen – sei es, weil die Identifizierung der zuständigen Stelle im Sitzland schwierig ist, die Rechtslage unklar ist oder die vorgesehenen Verfahren sehr lange dauern. Es muss sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen effektiv durchgesetzt werden können.

## **2. Weitergeltung medienrechtlicher Grundsätze bei einer wettbewerbsrechtlichen ex-ante Regulierung**

Die „Verantwortlichkeit“ von Plattformen betrifft nicht nur das Verhältnis der Plattformen zu den Inhalten, sondern auch ihr Verhältnis gegenüber den (Medien)-Inhalte Anbietern einerseits und gegenüber dem Mediennutzer andererseits. Aus medienpolitischer und insbesondere auch medienwirtschaftlicher Sicht darf eine wettbewerbsrechtliche ex-ante-Regulierung mit Blick auf die oben angestellten Ausführungen zur kulturellen Identität nur unter folgenden Prämissen erfolgen:

Soweit der DSA eine über das Haftungsregime für Inhalte hinausgehende Verantwortlichkeit von Plattformen gegenüber Anbietern und Verbrauchern regelt, dürfen die Regelungen keine Sperrwirkung für speziellere medienrechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten entfalten. Unabhängig davon, in welches Regelwerk eine ex-ante-Regulierung aufgenommen wird (eCommerce-RL, ex-ante-VO, New Competition Tool, etc.), sind deswegen Spezialregelungsvorbehalte oder entsprechende Bereichsausnahmen zu verankern.

## **3. Refinanzierungsmöglichkeiten für Inhalte**

Medienvielfalt setzt voraus, dass sich möglichst viele Medienunternehmen am Markt etablieren können und funktionierende Geschäftsmodelle Journalismus refinanzierbar machen. Der DSA sollte dazu beitragen, die entstandene Schiefelage zwischen den Erwerbsmöglichkeiten journalistisch-redaktionell arbeitender Medienunternehmen und ihren wirtschaftlichen Verpflichtungen zu beseitigen.

Für die wirtschaftliche Vielfalt ist die Verbesserung der Werbefinanzierung grundlegend. Ohne Werbeerlöse oder Quersubventionierung durch andere digitale Angebote funktioniert Journalismus als Paid-Content-Geschäftsmodell im Publikumssegment selten bis überhaupt nicht. Ein Verbot von Third-Party-Cookies sollte verhindert werden.

### **III. Umgang mit strittigen Inhalten**

#### **1. Vorbemerkung**

Im Rahmen einer Überarbeitung des Verantwortungsregimes der eCommerce-Richtlinie gilt es, die Verantwortlichkeit der Plattformen für die Inhalte in Tatbestand und Rechtsfolge nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit auszudifferenzieren. Dabei müssen die medienrechtlichen Pfeiler der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (insb. Sicherung der Meinungs- und Medienfreiheiten, der Meinungs- und Medienvielfalt, des Schutzes der kommunikativen Chancengleichheit, der Informationsfreiheit und des Jugendmedienschutzes) Beachtung finden.

Für die Einführung eines Beschwerdemanagementverfahrens (notice-and-action-Mechanismus) folgt daraus die Notwendigkeit, nach Art und Qualität des vorgetragenen Rechtsverstoßes zu unterscheiden und angemessene Verfahren und Rechtsfolgen vorzusehen. Die anonyme Meinungsäußerung ist zu ermöglichen. Es dürfen keine bestimmten Meinungen per se gelöscht werden. Inhalte dürfen nicht unberechtigt gelöscht werden. Eine Uploadfilterpflicht ist grundsätzlich abzulehnen.

#### **2. Ausgestaltung der Eigenverantwortung der Anbieter**

Die Eigenverantwortung der Diensteanbieter ist im Rahmen der gesetzgeberischen Vorgaben zu stärken und zu respektieren. Die Betreiber kennen ihre technischen und organisatorischen Möglichkeiten am besten und können ein speziell auf ihr jeweiliges soziales Netzwerk zugeschnittenes Verfahren zum Umgang mit strittigen Inhalten entwickeln.

Es muss ihnen damit auch weiterhin möglich sein, basierend auf ihren Gemeinschaftsstandards Inhalte zu definieren, die auf der Plattform unerwünscht sind, und diese selbst zu suchen und zu löschen. Ein System ausschließlich staatlich gesteuerter Löschungen überfordert die staatlichen Stellen angesichts der extrem hohen Zahl von Inhalten und greift auch unzulässig in die wirtschaftliche Freiheit der Anbieter ein.

Denkbar sind allerdings Regelungen, die den Selbstregulierungsmechanismus näher ausgestalten, z. B. Transparenzpflichten zu den angewandten internen Such- und Löschroutinen, Informations- und Begründungspflichten bei Löschungen oder Streitschlichtungsmechanismen im Dreieck Anbieter – Urheber eines Inhalts – Betroffener. Auch eine grundsätzliche Verpflichtung für die Anbieter, ein niedrighschwelliges, transparentes und effektives Verfahren zum Umgang mit Nutzerbeschwerden vorzuhalten, wird durch das Vorgenannte nicht ausgeschlossen.

#### **3. Anwendungsbereich**

##### **a) Sachlicher Anwendungsbereich, Definition illegaler Inhalte**

Die Einordnung eines digitalen Inhalts als illegal führt zu weitreichenden Rechtsfolgen. Daher ist die Definitionsfrage einer der zentralen Bausteine des DSA. Dabei ist es sehr schwierig, europaweit einheitliche und allgemeingültige Kriterien für Legalität, Illegalität bzw. für das Gefährdungspotential von Inhalten zu finden. Europäische Definitionen müssen offen bleiben für Sicherheitsinteressen und kulturelle Besonderheiten der Mitgliedstaaten.

Bei der Definition illegaler Inhalte sollte der Weg der unionsrechtlichen Mindestharmonisierung gewählt werden. Dabei können in Zukunft vor allem solche Inhalte auf europäischer Ebene als illegal definiert werden, deren

Rechtswidrigkeit in allen Mitgliedstaaten offensichtlich ist (z.B. Schwerekriminalität, Kinderpornographie, Terrorismus). Die Festlegung des Katalogs darf nicht ins alleinige Belieben der Mitgliedstaaten gestellt werden, da sonst ein Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten droht und damit das Ziel der Harmonisierung weitgehend verfehlt würde. Den Mitgliedstaaten müssen aber auch unter dem Regime des Digital Services Act Spielräume bei der Festlegung weiterer illegaler Inhalte bleiben. Entscheidend ist dabei die Wahrung der für die freiheitlich-demokratische Grundordnung konstitutiven Meinungsfreiheit. Keinesfalls dürfen Löschverpflichtungen dazu führen, dass bestimmte Meinungen verboten werden oder es zu Zensur kommt.

b) Persönlicher Anwendungsbereich

Die unter a) skizzierten Verantwortlichkeits- und Löschungsregelungen sollten grundsätzlich für alle großen Diensteanbieter Anwendung finden, die Inhalte von Dritten speichern, also insbesondere soziale Netzwerke einschließlich Videosharingplattformen. Hierbei ist nicht auf die Eigenbezeichnung abzustellen, sondern auf den Funktionsumfang, Größe und Struktur. Zudem ist zu vermeiden, dass der Zugriff des Strafrechts durch Abwanderung der Täter auf kleine Plattformen umgangen werden kann.

Anbieter, die ihren Sitz in der EU nehmen oder behalten und sich dem unionsrechtlichen Regelungsregime unterwerfen, dürfen nicht schlechter stehen als außereuropäische Konkurrenten, die gleichwohl ihre Dienste in der EU anbieten. Daher müssen die Regelungen des DSA für die beiden genannten Anbieterkategorien gleichermaßen gelten. Anderenfalls bestehen Anreize, dass Anbieter ihren Sitz in der EU aufgeben, um dem unionsrechtlichen Regelungsregime zu entkommen.

#### 4. Maßnahmen zur Entfernung

Künftig sollte eine grundsätzliche Löschungsverpflichtung bei illegalen Inhalten europaweit harmonisiert und im Unionsrecht verankert werden. Die Entfernung von Inhalten darf allerdings nur unter Maßgabe des grundsätzlichen Verbots der Überwachungspflicht (Art. 15 eCommerce-RL) und der daraus entwickelten Rechtsprechung vorgenommen werden.

Die Löschungsverpflichtung sollte alternativ in folgenden Fällen eingreifen:

1. Wenn dem Diensteanbieter der illegale Inhalt gemeldet wird.
2. Wenn die Illegalität des Inhaltes durch eine Behörde oder ein Gericht positiv festgestellt wurde.
3. Wenn es sich um einen gleichlautenden bzw. sinngleichen Inhalt i. S. d. EuGH-Rechtsprechung handelt.

Insbesondere darf es zu keinerlei Überwachung oder Ausfilterung von legalen Inhalten professioneller journalistisch-redaktioneller Medienanbieter kommen, da die Inhaltsverantwortlichen eindeutig identifizierbar sind und eine Qualitätssicherung durch entsprechende Gremien erfolgt.

Eine allgemeine Überwachungs- oder Filterpflicht ist daher abzulehnen. Ein funktionierender Wettbewerb zwischen Plattformen setzt voraus, dass die Plattformbetreiber eigene Standards formulieren können, welche Art von Inhalten aufgenommen werden. Die Standards müssen aber diskriminierungsfrei formuliert und transparent sein, die Kommunikationsgrundrechte wahren sowie diskriminierungsfrei angewendet werden. Wirksame Maßnahmen gegen „Overblocking“ sind sicherzustellen.

Das Vorgenannte schließt nicht die allgemeine Verpflichtung der Plattformen aus, ein leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte zur Verfügung zu stellen.

Das Vorgenannte schließt ferner nicht aus, die Eigenanstrengungen vor allem großer Diensteanbieter zu unterstützen, im Sinne einer Art „Bestreifungspflicht“

selbst nach strafbaren Inhalten zu suchen. Bereits heute nutzen die Anbieter automatisierte Suchroutinen, um Verstöße gegen ihre Gemeinschaftsstandards aufzuspüren.

#### **5. Durchsetzung der Maßnahmen**

Die Durchsetzung der Löschungspflicht im Bereich der Ausnahmetatbestände des Herkunftslandprinzips sollte auch künftig den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Sitzlandes wäre in Anbetracht der aktuell gehäuften Unternehmenssitze der hauptsächlich betroffenen Anbieter in einem Mitgliedstaat mit einem erheblichen Aufwand für diesen Staat verbunden. Insbesondere müssten die Sitzlandbehörden auch Ressourcen für alle auf den Plattformen benutzten Sprachen und für alle relevanten Rechtsordnungen vorhalten. Da es – anders als beispielsweise bei datenschutzrechtlichen Verstößen – bei Inhalten auf Internetplattformen um eine große Masse an Einzelfällen geht, lässt sich ein wirksamer Vollzug der Löschungspflicht nur durch eine am Marktortprinzip orientierte Zuständigkeit bewerkstelligen.

Nur systemische Verstöße gegen gesetzliche Pflichten der Diensteanbieter sollten mit Bußgeldern geahndet werden können, die auch an der Wirtschaftskraft des betroffenen Anbieters ausgerichtet werden können.

#### **6. Bereich der Strafverfolgung**

Der gesamte Bereich der Strafverfolgung bei strafbaren Inhalten muss dem nationalen Recht vorbehalten bleiben. Die Regelungen des Digital Services Act dürfen insbesondere nationalen Regelungen zu Ermittlungsbefugnissen sowie Anzeige- und Datenspeicherverpflichtungen nicht entgegenstehen. Die Anbieter müssen sanktionsbewehrt verpflichtet sein, einen Ansprechpartner für Strafverfolgungsbehörden zu benennen und Anfragen auch zu beantworten. Die von den Strafverfolgungsbehörden begehrten Informationen müssen im Rahmen der geltenden mitgliedstaatlichen Strafprozessordnungen herausgegeben werden.

#### **7. Jugendschutz (insb. jugendgefährdende Inhalte)**

Effektiver Jugendschutz bedarf zur Flankierung der einzelstaatlichen Maßnahmen einer grenzüberschreitenden europarechtlichen Regelung, denn die Mediennutzung von Jugendlichen findet zunehmend online statt. Auf europäischer Ebene sollen Elemente technischen Jugendmedienschutzes kodifiziert werden. Für Eltern muss softwareseitig an den Endgeräten die Möglichkeit geschaffen werden, Jugendschutzeinstellungen vorzunehmen. Auch bei anderen Medieninhalten muss Jugendschutz möglich sein, sodass z. B. Inhalte bei fehlender Altersangemessenheit nicht aufgefunden werden können. Auch die Schulung von Medienkompetenz muss europaweit gefördert werden.

#### **8. Desinformation**

Nicht zuletzt wegen der Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie sollten Erwägungen angestellt werden, wie den Gefahren von „Fake News“ bzw. Desinformation begegnet werden kann. Anknüpfungsmöglichkeiten bieten in diesem Zusammenhang Mechanismen des Beschwerdemanagements, wobei für Desinformation ein anderer Maßstab gelten muss als für illegale Inhalte.

Die Feststellung von Wahrheit und Unwahrheit betrifft einen sehr sensiblen Aspekt der Meinungsfreiheit und verursacht in der Regel keine Gefährdung absoluter Rechte. Auch unrichtige Tatsachendarstellungen können vom Grundrecht der Meinungsfreiheit gedeckt sein, soweit die Unrichtigkeit im Zeitpunkt der Äußerung nicht erwiesen ist oder der Äußernde die Unrichtigkeit nicht kennt. Dabei ist der Nachweis von Wahrheit oder Unwahrheit oft nicht zu führen. Oft sind die Grenzen zwischen Tatsachenbehauptung und Meinung fließend. Gerade im Bereich des investigativen Journalismus ist die Arbeit mit Verdachtsmomenten unverzichtbar. Weder die jeweilige Plattform noch eine zentrale „fact-checking Instanz“ darf die Letztentscheidung darüber haben, was wahr oder falsch ist. Sinnvoll erscheint es aber in jedem Fall, die Anbieter auch für Fälle der Desinformation dazu zu verpflichten, effektive und transparente Meldewege zu eröffnen.

Bei Crowdbasierten Informationsportalen wie z. B. Wikipedia funktioniert die Verifizierung über die Verpflichtung zur Angabe ausreichender Quellen. Einträge ohne ausreichende Quellenangabe werden gekennzeichnet. Derartige Mechanismen könnten auch bei Informationen, die über soziale Netzwerke verbreitet werden, fruchtbar gemacht werden. Stehen Meldungen im Verdacht, desinformierend zu sein, sind sie nicht zu löschen, sondern zu kennzeichnen („flagging“ mit Öffnung eines Diskussionsraums). Ein energisches Vorgehen der Plattformbetreiber gegen Falschinformationen ist insbesondere zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter zu fordern, z. B. im Fall von schweren gesundheitlichen Krisen wie der Covid-19-Pandemie oder im Vorfeld von Wahlen.

#### **IV. Weitere in der Konsultation angesprochene Themenkomplexe**

##### **1. Datenschutz bei großen sozialen Medien**

Zwei Jahre nach Geltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) hat sich das dort geschaffene Instrumentarium der ex-post-Kontrolle durch unabhängige Aufsichtsbehörden, die durch das Marktortprinzip sowie das Kohärenzverfahren flankiert wird, grundsätzlich bewährt. Allerdings spielen sozialen Medien mit großer Reichweite sowohl im Hinblick auf IT-Sicherheit als auch auf den Datenschutz eine zentrale Rolle. Dies gilt umso mehr, als sich mittlerweile auch vermehrt staatliche Einrichtungen dieser Plattformen bedienen, da dort ein großer Teil des öffentlichen Diskurses und der Informationsversorgung stattfindet. Es könnte daher auf bereits nach der DSGVO bestehende Strukturen zugegriffen und Fragen der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften bei großen sozialen Medien möglichst vorab durch die jeweils federführende Aufsichtsbehörde in Abstimmung mit dem Europäischen Datenschutzausschuss für Fragen der technischen und der IT-Sicherheit sowie des Datenschutzes geklärt werden, um eine zuverlässige, rechtskonforme Nutzungsmöglichkeit solcher Plattformen für Bürger, Unternehmen und Staat zu gewährleisten.

Dabei ist auch zu bedenken, dass insbesondere große soziale Medien durch die Verknüpfung von Daten in der Lage sind, umfassende Verbraucherprofile zu erstellen.

##### **2. Datenportabilität**

Die Prüfung eines Rechts auf Datenportabilität erscheint sinnvoll, um den Nutzern mehr Kontrolle über die Verwendung ihrer Daten zu geben und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Dadurch soll insbesondere der Wechsel zwischen Anbietern erleichtert und eine Marktdominanz einzelner Anbieter erschwert werden.

##### **3. Aufsicht**

Die Errichtung einer zentralen europäischen Aufsichtsbehörde ist aus medienrechtlicher Perspektive höchst problematisch. Dem Eingriff in bestehende Strukturen und einem zusätzlichen Verwaltungs-, Organisations- und Finanzaufwand würde aller Voraussicht nach kein entsprechender Mehrwert gegenüberstehen. Vorzugswürdig ist eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung bestehender Strukturen, z. B. in der Generaldirektion Wettbewerb, eine bessere Vernetzung und eine Intensivierung der Zusammenarbeit.

##### **4. Smart contracts**

Der Zusammenhang der Konsultation mit „intelligenten Verträgen“ (smart contracts) ist unklar. Eine einheitliche Definition von smart contracts gibt es bislang weder im deutschen noch im Unionsrecht, es handelt sich nicht um einen juristischen Begriff. Nach gängiger Definition sind smart contracts Computerprotokolle, die Verträge abbilden oder überprüfen oder die Verhandlung oder Abwicklung eines Vertrags technisch unterstützen können. Fernziel der Befürworter von smart contracts ist, dass sich einzelne Vertragsklauseln selbst ausführen und oder selbst durchsetzbar werden. Gesicherte Rechtsgrundlagen hierfür gibt es weder im geltenden Vertrags- noch Prozessrecht. Bei einer etwaigen gesetzlichen Regelung müssten Grundrechte wie das Recht auf den gesetzlichen Richter oder das Recht auf rechtliches Gehör berücksichtigt werden. Neben der

Rechtssicherheit stellt sich vor allem die Frage nach dem Nutzen und möglichen Risiken von smart contracts. So besteht die Gefahr, dass die sich selbst vollziehenden Rechte einseitig zugunsten derjenigen Vertragspartei gestaltet werden, die den Vertrag und seine Bedingungen vorgibt.

Der Beschluss des Bayerischen Landtags wird unmittelbar an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Deutschen Bundestag übermittelt.

Die Präsidentin

I.V.

**Karl Freller**

I. Vizepräsident

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Zweiter Vizepräsident Thomas Gehring

**Zweiter Vizepräsident Thomas Gehring:** Ich rufe den **Tagesordnungspunkt 6** auf:

### **Abstimmung**

**über Europaangelegenheiten, eine Verfassungsstreitigkeit und Anträge, die gemäß § 59 Abs. 7 der Geschäftsordnung nicht einzeln beraten werden (s. Anlage 1)**

Hinsichtlich der jeweiligen Abstimmungsgrundlagen mit den einzelnen Voten der Fraktionen verweise ich auf die Liste.

(Siehe Anlage 1)

Wer mit der Übernahme seines Abstimmungsverhaltens beziehungsweise des jeweiligen Abstimmungsverhaltens seiner Fraktion entsprechend der Liste einverstanden ist, den bitte ich um das Handzeichen. – Das sind alle Fraktionen. Gegenstimmen? – Stimmenthaltungen? – Der fraktionslose Abgeordnete Plenk. Damit übernimmt der Landtag diese Voten.



2. Nichtlegislatives Vorhaben der Europäischen Union  
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:  
Eine Wasserstoffstrategie für ein klimafreundliches Europa  
COM(2020) 301 final  
BR-Drs. 452/20  
Drs. 18/10000, 18/10726 (ENTH)

Votum des federführenden Ausschusses für  
Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung

Das Vorhaben wird zur Kenntnis genommen.

CSU	GRÜ	FREIE WÄHLER	AfD	SPD	FDP
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ENTH	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ENTH

3. Konsultationsverfahren der Europäischen Union  
Digitale Wirtschaft und Gesellschaft  
Gesetz über digitale Dienste: Vertiefung des Binnenmarktes und Klärung der Zuständigkeiten für digitale Dienste  
02.06.2020 - 08.09.2020  
Drs. 18/8545, 18/10724 (ENTH) [X]

Votum des endberatenden Ausschusses für  
Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen

Der Landtag gibt im Konsultationsverfahren die auf Drs. 18/10724 veröffentlichte Stellungnahme ab.

Der Beschluss des Bayerischen Landtags wird unmittelbar an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Deutschen Bundestag übermittelt.

CSU	GRÜ	FREIE WÄHLER	AfD	SPD	FDP
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ENTH	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ENTH	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ENTH



## Anträge

6. Dringlichkeitsantrag der Abgeordneten Horst Arnold, Harald Güller, Inge Aures u.a. und Fraktion (SPD)  
Bayerischen Rettungsschirm für den ÖPNV unverzüglich umsetzen -  
Der Freistaat muss Bundesmittel schnell aufstocken  
Drs. 18/8320, 18/10297 (A)

Votum des federführenden Ausschusses für  
Wohnen, Bau und Verkehr

CSU	GRÜ	FREIE WÄHLER	AfD	SPD	FDP
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

7. Antrag der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Tessa Ganserer u.a. und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Duales Studium: Ein Baustein zur Nachwuchsgewinnung im öffentlichen  
Dienst  
Drs. 18/8912, 18/10265 (E)

Votum des federführenden Ausschusses für  
Fragen des öffentlichen Dienstes

CSU	GRÜ	FREIE WÄHLER	AfD	SPD	FDP
<input checked="" type="checkbox"/>					

8. Antrag der Abgeordneten Arif Tasdelen, Florian Ritter, Klaus Adelt u.a.  
SPD  
Auswirkungen der Corona-Krise auf den öffentlichen Dienst:  
Umfassende Zwischenbilanz im Sinne der Beamtinnen und Beamten  
und der Tarifbeschäftigten des Freistaates ziehen!  
Drs. 18/8973, 18/10264 (A)

Votum des federführenden Ausschusses für  
Fragen des öffentlichen Dienstes

CSU	GRÜ	FREIE WÄHLER	AfD	SPD	FDP
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>