



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zu den rechtlichen Möglichkeiten in Deutschland, Zugangsbeschränkungen zu großen sozialen Netzwerken einzurichten

Zu den rechtlichen Möglichkeiten in Deutschland, Zugangsbeschränkungen zu großen sozialen Netzwerken einzurichten

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 027/24
Abschluss der Arbeit: 13. Mai 2024 (zugleich letzter Abruf der Internetlinks)
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Medienrecht,
Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Koordinierungsstelle für digitale Dienste in Deutschland	4
3.	Ausnahmen vom Sitzland- oder Herkunftslandprinzip	5
3.1.	Generell-abstrakte Maßnahmen im koordinierten Bereich	6
3.2.	Individuell-konkrete versus individuell-abstrakte Maßnahmen	7
4.	Auswirkungen auf nationales Recht	7
4.1.	Netzwerkdurchsetzungsgesetz	7
4.2.	Gesetz gegen digitale Gewalt	7
4.3.	Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz	8
5.	Fazit	8

1. Einführung

Auftragsgemäß geht dieser Sachstand auf die Frage ein, welche rechtlichen Möglichkeiten in Deutschland bestehen, um Zugangsbeschränkungen zu großen sozialen Netzwerken einzurichten.

Neben dem zuletzt 2021 geänderten Telemediengesetz gibt es seit Oktober 2017 zusätzlich das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, das sich vor allem an die Betreiber von sozialen Netzwerken richtet, um „Hasskriminalität“, strafbare Falschnachrichten und andere strafbare Inhalte auf deren Online-Plattformen zu bekämpfen. Im November 2022 trat dann die Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über Digitale Dienste – Digital Services Act – DSA) in Kraft, die sehr großen Online-Plattformen besondere Pflichten auferlegt und seit dem 17. Februar 2024 in allen EU-Staaten vollständige Geltung erlangt hat.¹

Zur Konkretisierung des DSA, der in den Mitgliedstaaten als EU-Verordnung direkt anwendbar ist, beschloss der Deutsche Bundestag am 21. März 2024 mit dem Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)² ein Begleitgesetz, das der Bundesrat am 26. April 2024 billigte. Diese neuen gesetzlichen Regelungen setzen in Deutschland das Telemediengesetz und einen überwiegenden Teil des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes außer Kraft. Die bestehenden Vorgaben werden künftig unmittelbar durch den DSA und das DDG geregelt.

Das Bundesministerium der Justiz prüft derzeit ergänzend die Einführung eines Gesetzes gegen digitale Gewalt, welches die Rechte von Nutzern weiter stärken und die Hürden für Betroffene abbauen soll, damit diese sich vor digitaler Gewalt besser schützen können. Hierzu liegt aktuell noch kein Gesetzentwurf vor, sondern nur ein Eckpunktepapier.³ Die Vorgaben des DSA über private Rechte von Nutzern sollen demzufolge ergänzt und die Durchsetzung genauer geregelt werden. Fraglich ist, inwieweit entsprechende Gesetze neben den europarechtlichen Vorgaben anwendbar wären und welche Auswirkungen sich auf bestehende Zugangsbeschränkungen oder andere Vorgaben für große soziale Netzwerke ergeben könnten.

2. Koordinierungsstelle für digitale Dienste in Deutschland

Die Abschaltung von sehr großen Online-Plattformen wird im DSA ausdrücklich im Erwägungsgrund 145 als Verfahren im Rahmen der Untersuchungs- und Durchsetzungsmaßnahmen zur Sperrung des Zugangs zum betreffenden Dienst genannt. Dies betrifft Anbieter, deren durchschnittliche monatliche Nutzerzahl gemäß Art. 33 Abs. 1 DSA bei mindestens 45 Millionen Personen innerhalb der Union liegt und die von der Kommission ausdrücklich benannt werden.

Nach Art. 82 Abs. 1 DSA kann die Kommission den Koordinator für digitale Dienste am Niederlassungsort des betreffenden Anbieters einer solchen Online-Plattform bei anhaltenden Zuwiderhandlungen nach Ausschöpfung aller Befugnisse auffordern, gemäß Artikel 51 Abs. 3 UAbs. 1 lit.

1 Weitere Informationen über die rechtlichen Voraussetzungen für Verbotsregelungen auf EU-Ebene und zum EU-Sanktionsrecht enthält die Ausarbeitung EU 6 - 3000 - 015/24.

2 Bundestags-Drucksachen 20/10031, 20/10281, 20/10755; Bundesrats-Drucksachen 153/24, 153/24 (Beschluss).

3 Bundesministerium der Justiz: Eckpunkte für ein Gesetz gegen digitale Gewalt: https://www.bmj.de/Shared-Docs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_Digitale_Gewalt.html.

b DSA tätig zu werden und eine Abschaltung zu veranlassen.⁴ Dies kommt als ultima ratio in Betracht, wenn keine andere Möglichkeit mehr besteht und ein schwerwiegender Schaden unmittelbar einzutreten droht.⁵ Eine Netzsperrung kann ausschließlich auf Grundlage eines richterlichen Beschlusses erfolgen.⁶

Hierzu hat der Koordinator die erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten, damit der Zugang der Nutzer zu dem von der Zuwiderhandlung betroffenen Dienst befristet eingeschränkt wird. Sollte technisch keine andere Möglichkeit bestehen, kann auch die Online-Schnittstelle des Anbieters von Vermittlungsdiensten, auf der die Zuwiderhandlung erfolgt, vorübergehend eingeschränkt werden.⁷

Die Bundesnetzagentur ist als Koordinator für digitale Dienste laut Übersicht der Kommission derzeit für eine sehr große Online-Plattform mit Hauptsitz in Deutschland zuständig, die dem Anbieter Zalando SE gehört.⁸ Social Media-Plattformen beispielsweise von LinkedIn, Facebook, Instagram, Pinterest, Tik Tok, X oder Youtube haben ihre Hauptniederlassungen hingegen in Irland, so dass für die Durchsetzung von Maßnahmen gegen diese Anbieter der dortige Koordinator verantwortlich ist. Bei Maßnahmen gegen weitere sehr große Online-Plattformen mit Hauptniederlassungen in Luxemburg, Zypern, Tschechien oder den Niederlanden werden die Koordinatoren in diesen Ländern tätig.

3. Ausnahmen vom Sitzland- oder Herkunftslandprinzip

Art. 2 Abs. 3 DSA stellt klar, dass die E-Commerce-Richtlinie⁹ anwendbar bleibt, die wiederum in ihrem Art. 3 das Herkunftslandprinzip festschreibt. Nach diesem Prinzip unterliegen Anbieter von Informationsdiensten im koordinierten Bereich allein den Regelungen desjenigen Mitgliedstaates, in dem sie ihren Sitz haben (Herkunftsmitgliedstaat). Der koordinierte Bereich umfasst die in allen Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen an die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit eines Dienstes der Informationsgesellschaft.¹⁰

4 Müller-Terpitz, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hg.): Digital Services Act, 2024, Art. 51 Rn. 12 ff.

5 Apel, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hg.): Digital Services Act, 2024, Art. 82 Rn. 9; Achleitner, in: Steinrötter (Hg.): Europäische Plattformregulierung, 2023, § 8 Rn. 25.

6 Achleitner, in: Steinrötter (Hg.): Europäische Plattformregulierung, 2023, § 8 Rn. 97.

7 Brauneck: Das Verantwortungsbewusstsein der Plattformbetreiber im Digital Services Act, NVwZ 2024, 377, 381.

8 Europäische Kommission: Gestaltung der digitalen Zukunft Europas – Überwachung der benannten sehr großen Online-Plattformen und Suchmaschinen unter DSA: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/list-designated-vlops-and-vloses>.

9 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178/1, 17.7.2000.

10 Devlin/Steeneck: Keine generell-abstrakten Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip, K&R 2024, 18-21, 19.

Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip sind laut Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL möglich. Mitgliedstaaten können demzufolge im Hinblick auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft abweichende Maßnahmen ergreifen, wenn die weiteren materiellen und prozeduralen Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sind. Als relevante Schutzgüter für eine einzelfallbezogene Ausnahme vom Herkunftslandprinzip kommen allein die in Abs. 4 lit. a) i) 1.–4. Spiegelstrich aufgeführten Schutzgüter öffentliche Ordnung, öffentliche Gesundheit, öffentliche Sicherheit und Verbraucherschutz in Betracht.

Das Herkunftsland- oder Sitzlandprinzip findet sich als Grundregel für die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten auch in Art. 56 Abs. 1 DSA. Hiervon abweichende Regelungen sehen Art. 56 Abs. 2 bis 4 DSA vor, die sich auf die Überwachung und Durchsetzung von Maßnahmen gegenüber sehr großen Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen beziehen. Gemäß Art. 56 Abs. 3 DSA besteht eine geteilte bzw. konkurrierende Befugnis der Kommission bei Maßnahmen zur Überwachung und Durchsetzung von Verpflichtungen des DSA für sehr große Plattformen und Suchmaschinen vor. Der Kommission obliegt nach Erwägungsgrund 125 die Beurteilung, ob sie es für angemessen hält, die geteilten Zuständigkeiten auszuüben oder nicht. Übt die Kommission ihre Zuständigkeit aus, entfaltet dies eine Sperrwirkung für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.¹¹

3.1. Generell-abstrakte Maßnahmen im koordinierten Bereich

Der Europäische Gerichtshof hatte über die Frage zu entscheiden, ob die Abweichungsmöglichkeit nach Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL auch Maßnahmen umfasst, die sich nicht an einzelne namentlich genannte Dienste richten, sondern an eine bestimmte Art von Diensten – wie beispielsweise Kommunikationsplattformen.¹² Konkret ging es in dem Rechtsstreit zwischen drei Gesellschaften mit Sitz in Irland (Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited, Tik Tok Technology Limited) und der Kommunikationsbehörde Austria um die Bescheide dieser österreichischen Behörde, mit denen festgestellt werden sollte, dass die Gesellschaften dem österreichischen Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen unterworfen sind. Die Informationsdienste sollten nach dem Gesetz verpflichtet sein, rechtswidrige Inhalte zu melden.

In seiner Entscheidung vom 9. November 2023 vertrat der EuGH hierzu die Auffassung, dass generell-abstrakte Maßnahmen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie gelten, nicht unter den Ausnahmetatbestand des Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL fallen.¹³ Im Ergebnis unterliegen damit Dienste im koordinierten Bereich grundsätzlich der Regulierung ihres Herkunftsmitgliedstaates. Ein Verstoß gegen das Herkunftslandprinzip liegt somit vor, wenn Mitgliedstaaten den Diensteanbietern aus anderen Herkunftsmitgliedstaaten generell-abstrakte Verpflichtungen auferlegen, die unterschiedslos für sämtliche Arten von Kommunikationsdienstleistern gelten sollen.

11 Müller-Terpitz, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hg.): Digital Services Act, 2024, Art. 56 Rn. 14.

12 EuGH, Urteil vom 9.11.2023 - C-376/22.

13 EuGH, Urteil vom 9.11.2023 – C-376/22.

3.2. Individuell-konkrete versus individuell-abstrakte Maßnahmen

Neben der Vorgabe des EuGH, wonach keine generell-abstrakten Maßnahmen von Mitgliedstaaten unter Berufung auf Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL möglich sind, sieht Erwägungsgrund 38 DSA auch keine Anwendung auf Einzelanordnungen vor. Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL kommt demzufolge nur Bedeutung zu, wenn ein Mitgliedstaat individuell-abstrakte Maßnahmen ergreift, etwa indem gegenüber einem bestimmten Onlinedienst eine unbestimmte Zahl von nach allgemeinen Merkmalen beschriebene Sachverhalte geregelt werden.¹⁴ Alle übrigen Maßnahmen unterliegen nicht der Ausnahmeregelung und sind im Herkunftsland zu veranlassen.

4. Auswirkungen auf nationales Recht

Gesetzesvorhaben der Mitgliedstaaten dürfen demnach nicht zulasten von Diensteanbietern mit Sitz in einem anderen Herkunftsland der EU gehen, wenn sie den Anwendungsbereich des DSA und den koordinierten Bereich der E-Commerce-RL betreffen. In Deutschland könnte dies beispielsweise das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, das geplante Gesetz gegen digitale Gewalt oder das Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz betreffen.

4.1. Netzwerkdurchsetzungsgesetz

In diesem Zusammenhang werden etwa Bedenken im Hinblick auf das Netzwerkdurchsetzungsgesetz geäußert, da es Vorgaben für Anbieter sozialer Netzwerke enthält, die unabhängig von ihrem Herkunftsland gelten sollen.¹⁵ Durch den DSA, der ab 17.2.2024 volle Geltung erlangt hat, sind die Vorschriften für soziale Netzwerke inzwischen vollständig harmonisiert worden und die entsprechenden Regelungen des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes dadurch unanwendbar. Auf diesem Wege hat sich die Kollision von Teilen des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes mit der E-Commerce-RL aufgelöst.¹⁶

4.2. Gesetz gegen digitale Gewalt

Für ein Gesetz gegen digitale Gewalt liegt vom Bundesministerium der Justiz ein Eckpunktepapier vor.¹⁷ Das Gesetzesvorhaben soll dazu beitragen, im digitalen Raum vor allem Persönlichkeitsrechtsverletzungen zu bekämpfen. Angestrebt wird, die private Rechtsdurchsetzung von Betroffenen zu erleichtern, indem gegenüber Diensteanbietern besser Auskünfte über die Identität der rechtsverletzenden Person eingefordert werden können. Auch diesbezüglich werden

14 Kuhlmann/Aydik: Regulierung digitaler Dienste zwischen DSA und E-Commerce-Richtlinie: Welchen Spielraum hat der nationale Gesetzgeber im europäischen Mehrebenensystem noch? ZUM 2024, 244, 249.

15 Devlin/Steeneck: Keine generell-abstrakten Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip, K&R 2024, 20.

16 Mantz: Herkunftslandprinzip versus NetzDG – Wie geht es weiter mit den Pflichten von Diensteanbietern? GRUR 2024, 34, 35.

17 Bundesministerium der Justiz: Eckpunkte für ein Gesetz gegen digitale Gewalt: https://www.bmj.de/Shared-Docs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_Digitale_Gewalt.html.

Bedenken zur Vereinbarkeit mit dem Herkunftslandprinzip geäußert,¹⁸ sollte eine mögliche generell-abstrakte Verpflichtung der Anbieter sozialer Netzwerke, einen sogenannten inländischer Zustellungsbevollmächtigten für förmlich zugestellte Schreiben zu benennen, nicht vom Ausnahmetatbestand des Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL gedeckt sein.¹⁹

4.3. Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz

Das Urteil des EuGH könnte sich auch auf Bestimmungen des Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetzes (TTDSG) auswirken. § 21 TTDSG regelt die Bestandsdatenauskunft durch Anbieter digitaler Dienste. In den Eckpunkten für ein Gesetz gegen digitale Gewalt heißt es auf Seite 2, dass eine Verbesserung des Auskunftsverfahrens angestrebt wird, um einen effektiveren Rechtsschutz sicherzustellen.²⁰ Sollte dazu eine generell-abstrakte Regelung geschaffen werden, dann würde sich auch hier die Frage stellen, ob dies mit dem Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL übereinstimmt.²¹

5. Fazit

Der EuGH legt Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL dahingehend aus, dass diese Regelung keine generell-abstrakten Maßnahmen ermöglicht. Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip werden stattdessen bei individuell-abstrakten Maßnahmen von Behörden oder Gerichten für zulässig erachtet.

Damit wird vom EuGH hervorgehoben, dass der Grundsatz der Aufsicht im Herkunftslandprinzip gilt. Gemäß Art. 3 Abs. 1 E-Commerce-RL trägt der Herkunftsstaat dafür Sorge, dass Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Anbieter erbracht werden, den dortigen innerstaatlichen Vorschriften aus dem koordinierten Bereich entsprechen.

Unter diesen Bedingungen käme eine Zugangsbeschränkung oder Sperrung einer sehr großen Social-Media-Plattform mit Sitz in Deutschland unter Beachtung der konkurrierenden Befugnis der Kommission in Betracht, insbesondere wenn die Bundesnetzagentur von der Europäischen Kommission hierzu aufgefordert würde. Die Bundesnetzagentur hätte anschließend bei der zuständigen Justizbehörde die erforderlichen Schritte zu veranlassen. Die Sperrung einer Plattform aus einem anderen Herkunftsmitgliedstaat könnte hingegen nur von den dortigen Stellen veranlasst werden.

* * *

18 Mantz: Herkunftslandprinzip versus NetzDG – Wie geht es weiter mit den Pflichten von Diensteanbietern? GRUR 2024, 34, 36.

19 Devlin/Steeneck: Keine generell-abstrakten Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip, K&R 2024, 21.

20 Bundesministerium der Justiz: Eckpunkte für ein Gesetz gegen digitale Gewalt: https://www.bmj.de/Shared-Docs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2023_Digitale_Gewalt.html.

21 Kuhlmann/Aydik: Regulierung digitaler Dienste zwischen DSA und E-Commerce-Richtlinie: Welchen Spielraum hat der nationale Gesetzgeber im europäischen Mehrebenensystem noch? ZUM 2024, 244, 250.