



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Bundesministerium
für Digitales und Verkehr
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

- ausschließlich per E-Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

TEL +49 (0)30 18 580 8250

E-MAIL nkr@bmj.bund.de

WEB www.normenkontrollrat.bund.de

DATUM Berlin, 19. Dezember 2023

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze (NKR-Nr. 6801)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 8 Mio. Euro (60 zusätzliche Planstellen)
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 2,1 Mio. Euro
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	Keine Auswirkungen
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	Keine Auswirkungen
Weitere Kosten	Das Bundeskriminalamt wird Meldungen zu Verdachtsfällen von strafbaren Inhalten im Internet entgegennehmen und bei Bedarf die Strafverfolgung durch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden veranlassen.

Jährliche Personal- und Sachkosten	rund 44 Mio. Euro (400 zusätzliche Planstellen)
Einmalige Personal- und Sachkosten	rund 21 Mio. Euro
Digitaltauglichkeit (Digitalcheck)	Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.
Umsetzung von EU-Recht	Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung von EU-Recht hinausgegangen wird.
Evaluierung	<p>Die unmittelbar durch die EU-Verordnung (Digital Services Act) geltenden Vorgaben werden durch die Europäische Kommission abhängig vom Regelungsbereich bis November 2025 oder Februar 2027 evaluiert.</p> <p>Die Neuregelung auf nationaler Ebene wird fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Dabei sollen die Einsetzung der zuständigen Behörden sowie die Zuständigkeitsverteilung überprüft werden.</p> <p>Ziele: Wirksame und zugleich unabhängige Aufsicht über digitale Vermittlungsdienste</p> <p>Kriterien/Indikatoren: Zusammenspiel der für die Durchsetzung des Digital Services Act zuständigen Behörden</p> <p>Datengrundlage: Befragungen der zuständigen Behörden, Verbändeanhörung sowie Auswertung der Transparenzberichte der Koordinierungsstelle für digitale Dienste</p>
Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat keinen Nutzen dargestellt.
<u>Regelungsfolgen</u>	
<p>Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Naturgemäß ist der von den zuständigen Behörden ermittelte Mehrbedarf an Planstellen - und in diesem Fall besonders - mit Unsicherheiten behaftet. Der NKR hebt deshalb die Wichtigkeit einer zeitnahen Nachmessung des geschätzten Erfüllungsaufwands und der weiteren Kosten durch das Statistische Bundesamt hervor.</p> <p>Hervorzuheben ist, dass das Ressort bei der Abwägung der Regelungsalternativen die Rückmeldungen der Verbände einbezogen und sich hinsichtlich der Koordinierungsstelle für Digitale Dienste für die kostengünstigere Alternative einer zentralen Anlaufstelle und gegen eine behördliche Doppelstruktur entschieden hat. Für die Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten ist hingegen nach wie vor eine behördliche Doppelstruktur vorgesehen. Aus Sicht des NKR wäre sowohl aus Kostenerwägungen heraus als auch aus Perspektive der Betroffenen, die Benennung nur einer Stelle auch hier die zu präferierende Alternative.</p>	

II Regelungsvorhaben

Das Regelungsvorhaben dient im Schwerpunkt der Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 – Digital Services Act (im Folgenden: DSA). Der DSA schafft einen europaweit einheitlichen Rechtsrahmen für digitale Dienste wie z.B. Online-Plattformen oder Suchmaschinen. Dabei werden Anbieter digitaler Dienste u.a. in die Pflicht genommen, Melde- und Abhilfeverfahren für rechtswidrige Inhalte zu treffen. Die Bestimmungen des DSA sind für sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen mit durchschnittlich mindestens 45 Mio. aktiven Nutzerinnen und Nutzern monatlich bereits seit dem 25. August 2023 anwendbar und werden direkt von der EU-Kommission durchgesetzt. Ansonsten gilt der DSA vollumfänglich ab dem 17. Februar 2024.

Mit dem vorliegenden Regelungsvorhaben wird der nationale Rechtsrahmen an den Vorgaben des DSA ausgerichtet. Dabei wird vor allem ein Rechtsrahmen für die behördliche Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des DSA geschaffen. Nach dem DSA soll in jedem Mitgliedstaat ein Koordinator für digitale Dienste als neue Aufsichtsbehörde eingesetzt werden, welcher Beschwerden von Nutzerinnen und Nutzern aus dem jeweiligen Mitgliedstaat entgegennimmt und Zugriff auf die Daten der sehr großen Online-Plattformen und der sehr großen Online-Suchmaschinen erhält. Das vorliegende Regelungsvorhaben sieht hierzu die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für digitale Dienste bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) vor. Das Vorhaben regelt dabei auch die Organisation und Funktion der Koordinierungsstelle für Digitale Dienste.

Ergänzend dazu werden Sonderzuständigkeiten für die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) sowie den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit geschaffen.

III Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben führt nicht zu zusätzlichen Kostenbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger.

Wirtschaft

Durch den Regelungsentwurf werden das Telemediengesetz (TMG) sowie der überwiegende Teil des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) außer Kraft gesetzt. Die im NetzDG und TMG bestehenden Erfüllungsaufwandsrelevanten Vorgaben werden künftig unmittelbar durch den DSA oder durch Bundesrecht in Form des neu eingeführten Digitale Dienste Gesetzes (DDG) geregelt. Das Ressort listet hierfür jede Erfüllungsaufwandsrelevante Vorgabe des NetzDG und TMG auf und stellt sie der künftigen Norm (DSA oder DDG) gegenüber. Durch die rechtssystematische

Neuordnung verringert sich der tatsächliche Aufwand der Unternehmen im bisherigen Geltungsbereich des NetzDG und des TMG nicht. Ein möglicherweise höherer Aufwand dieser und anderer betroffenen Unternehmen aus Vorgaben des DSA wird nicht durch das Ressort beziffert, da sich die Verpflichtungen nicht aus dem Bundesrecht, sondern unmittelbar aus den europäischen Regelungen ergeben.

Verwaltung

Bund

Der **Verwaltung auf Bundesebene** entsteht ein **zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand** von rund **8 Mio. Euro** und **einmaliger Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund **2,1 Mio. Euro**. Die Belastungen resultieren aus den folgenden Vorgaben:

- **Koordinierungsstelle für digitale Dienste bei der Bundesnetzagentur**

Bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) wird eine unabhängige Koordinierungsstelle für digitale Dienste eingerichtet, welche für die Durchsetzung und Überwachung des DSA sowie für die zugehörigen Bußgeldverfahren zuständig ist. In der Zuständigkeit der Koordinierungsstelle liegen dabei verschiedene Zertifizierungsaufgaben sowie die Koordination nationaler sowie grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Behörden. Sie agiert zugleich als Ansprechpartnerin für die Europäische Kommission und wirkt in verschiedenen Bereichen an der Grundlagenarbeit der DSA-spezifischen Plattform-Regulierung mit. Darüber hinaus übernimmt die Koordinierungsstelle auch die Prüfung, Bearbeitung und Koordination von Beschwerden von Nutzerinnen und Nutzern. Für diese Aufgaben geht das Ressort von einem Personalbedarf von dauerhaft 41 Stellen aus.

In Anbetracht der umfassenden Regelungen des DSA sowie des entsprechenden Bußgeldkatalogs des DDG nimmt das Ressort in Zusammenhang mit der Rechtsdurchsetzung weiterhin einen Bedarf von 30 Stellen an.

Der gesamte Personalbedarf der Koordinierungsstelle umfasst somit nach Angaben des Ressorts insgesamt 71 Stellen. Demgegenüber reduziert sich der Personalbedarf beim Bundesamt für Justiz (BfJ) durch den Wegfall des enger gefassten Vollzugsbereichs des NetzDG um 19 Stellen.

Im Saldo **erhöht** sich der **Personalbedarf des Bundes** aufgrund der Vorgaben des Regelungsvorhabens um **52 Stellen**. Das Ressort geht folglich von **jährlichen Personalkosten** in Höhe von rund **5,1 Mio. Euro** aus. Hinzu kommen **jährliche Sachkosten** in Höhe von rund **1,7 Mio. Euro**. Des Weiteren geht das Ressort von **einmaligem Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund **2,1 Mio. Euro** für die Etablierung der neuen Prozesse aus.

- **Kontrolle von Werbung auf Online-Plattformen sowie Bußgeldverfahren (der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)**

Der DSA normiert für Anbietende von Online-Plattformen Pflichten im Zusammenhang mit Werbung auf den betriebenen Online-Plattformen. Der vorliegende Regelungsentwurf sieht den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zur Durchsetzung der europäischen Regeln vor. Bei dem BfDI entsteht laufender Mehraufwand, u.a. für rechtliche und technische Prüfungen sowie für Bewertungen von Werbeangeboten auf deutschen Online-Plattformen (Gefahr von Profiling). Des Weiteren sind regelmäßige Kontrollen und Beratungen von Diensteanbietern durchzuführen, sowie Informationsmaterialien zu erstellen und zu pflegen. Das Ressort geht auf Rückmeldung des BfDI von einem zusätzlichen Personalbedarf von fünf Stellen (zwei im gehobenen- und drei im höheren Dienst aus), woraus **jährliche Personalkosten** in Höhe von rund **490.000 Euro** resultieren.

- **Durchsetzung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen sowie Bußgeldverfahren (Bundesnetzagentur)**

Die Verordnung (EU) 2019/1150 legt Vorschriften für Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und von Online-Suchmaschinen fest mit welchen sichergestellt wird, dass für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und Nutzer mit Unternehmenswebsite im Hinblick auf Suchmaschinen eine angemessene Transparenz, Fairness und wirksame Abhilfemöglichkeiten geschaffen wird.

Der Regelungsentwurf benennt die BNetzA als zuständige Behörde für die Durchsetzung und Überwachung dieser Vorschriften. Dabei prüft die BNetzA stichprobenartig und anlassbezogen, ob die Anbieterpflichtungen eingehalten werden, und ist zugleich Ansprechpartnerin der Europäischen Kommission. Die BNetzA schätzt den zusätzlichen Personalmehrbedarf auf sechs Stellen (0,7 im mittleren-, 1,2 im gehobenen- und 4,2 im höheren Dienst), woraus **jährliche Personalkosten** in Höhe von **knapp 600.000 Euro** entstehen. Darüber hinaus entstehen **jährliche Sachkosten** in Höhe von **175.000 Euro**.

- **Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (bei der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz)**

Nach den Regelungen des DSA müssen Anbieter von für Minderjährige zugängliche Online-Plattformen unter anderem Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen ergreifen. Für die Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten wird eine Stelle bei der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) vorgesehen. Die künftigen Aufgaben ergeben sich bereits heute aus dem geltenden Recht zum Jugendschutzgesetz, weshalb das Ressort nachvollziehbar von keiner Änderung des Erfüllungsaufwands ausgeht.

Für Maßnahmen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag können die Länder eine zuständige Stelle für den Jugendmedienschutz benennen. Diese würde Aufgaben übernehmen, die bereits heute die Landesmedienanstalten für diesen Bereich wahrnehmen, sodass sich der Erfüllungsaufwand nicht verändert.

III.2 Weitere Kosten

- **Zentrale Meldestelle für strafbare Inhalte im Internet (Bundeskriminalamt)**

Das Bundeskriminalamt (BKA) soll Meldungen des Verdachts auf Straftaten von Hostingdiensteanbietern entgegennehmen und im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags verarbeiten. Da die Tätigkeiten zu Strafverfolgungszwecken erfolgen, sind sie dem justiziellen Kernbereich zuzuordnen. Die damit verbundenen Mehraufwände sind deshalb methodisch als weitere Kosten einzuordnen.

Das BKA ist bereits heute zum Betrieb einer Zentralen Meldestelle für strafbare Inhalte im Internet (ZMI BKA) zur Wahrnehmung eines vergleichbaren Regelungsbereichs verpflichtet. Der Personalbedarf der ZMI BKA umfasst derzeit 39 Stellen bei jährlichen Sachkosten von rund 3 Mio. Euro. Für die Bearbeitung von Hinweisen auf Missbrauchsabbildungen von Kindern und Jugendlichen gibt es derzeit 44 Stellen. Die Regelungen des DSA bedeuten eine deutliche Ausweitung des Kreises der Meldepflichtigen von sozialen Netzwerken auf Hostingdiensteanbieter.

Das Ressort weist darauf hin, dass die Schätzung der weiteren Kosten des BKA mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Das BKA geht künftig von 720.000 zu bearbeitenden Vorgängen p.a. bei einem Zeitaufwand von 60 Minuten je Vorgang aus. Daraus resultiert ein zusätzlicher Personalbedarf von 404 Stellen (fast ausschließlich im gehobenen Dienst). Damit verbunden sind **jährliche Personalkosten** in Höhe von rund **31,4 Mio. Euro**. Zudem erhöhen sich die **jährlichen Sachkosten** um rund **13 Mio. Euro**. Das BKA schätzt die **einmaligen weiteren Kosten** für die Schaffung einer IT-Umgebung zur Bearbeitung der eingehenden Meldungen auf rund **21 Mio. Euro**.

III.3 Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.

- Die Vollzugsprozesse wurden visuell dargestellt.
- Die Bedürfnisse der Betroffenen und des Vollzugs werden in der Regelung berücksichtigt, indem bei der Erstellung der Regelung frühzeitig Stellungnahmen von Verbänden und NGOs eingeholt wurden. Außerdem wurden die am Vollzug beteiligten Bundesbehörden eng in die Entwicklung der Regelung eingebunden.

- Es werden die Voraussetzungen für eine digitale Kommunikation geschaffen, indem die Regelung technologieoffen gestaltet ist. Außerdem wird die digitale Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden ermöglicht; auf Formerfordernisse wird verzichtet.
- Die Regelung schafft die Voraussetzungen für eine Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit, da sie in engem Austausch mit dem oder der BfDI erarbeitet wurde.
- Das Vorhaben enthält klare Regelungen für eine digitale Ausführung, indem es technologie-neutral und hinsichtlich digitaler Abläufe offen formuliert ist. So wird die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden nicht beeinträchtigt.
- Die Regelung ermöglicht die Automatisierung des Vollzugs, indem weitestgehend harmonisierte Rechtsbegriffe verwendet werden.

Der NKR begrüßt die Visualisierung der Zusammenarbeit zwischen Behörden, welche im Zusammenhang mit der Neuregelung vorgelegt wurde.

III.4 Evaluierung

Der DSA enthält in Artikel 91 eine Evaluierungsklausel. Bis zum Februar 2027 bewertet die Europäische Kommission demnach die Auswirkungen des DSA auf die Entwicklung des Wirtschaftswachstums kleiner und mittlerer Unternehmen. Bis zum November 2025 bewertet die Europäische Kommission zudem die Anwendung von Artikel 33 (sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen). Darüber hinaus bewertet die Europäische Kommission bis 2027 und danach alle fünf Jahre zahlreiche weitere Regelungen des DSA, darunter u.a. die Wirksamkeit der Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen, den Umfang der Verpflichtungen für Klein- und Kleinstunternehmen oder die Auswirkungen auf die Achtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

Über die geplanten Evaluierungen der Europäischen Kommission hinaus wird das BMDV die Einsetzung der zuständigen Behörden und die Zuständigkeitsverteilung hinsichtlich dem Erreichen einer wirksamen und zugleich unabhängigen Aufsicht über digitale Vermittlungsdienste (**Ziel**) fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes evaluieren. Dadurch soll ein realistisches Bild von der Arbeit und der Zusammenarbeit der zuständigen Behörden gezeichnet werden. Hierfür betrachtet das Ressort fokussiert das Zusammenspiel der für die Durchsetzung des DSA zuständigen Behörden und anderer Fachbehörden für die Beaufsichtigung von Diensteanbietern (**Indikatoren**). Hierzu wird das Ressort die zuständigen Behörden befragen, die Transparenzberichte der Koordinierungsstelle für digitale Dienste auswerten und eine Verbändeanhörung durchführen (**Datengrundlage**).

IV Ergebnis

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Naturgemäß ist der von den zuständigen Behörden ermittelte Mehrbedarf an Planstellen - und in diesem Fall besonders - mit Unsicherheiten behaftet. Der NKR hebt deshalb die Wichtigkeit einer zeitnahen Nachmessung des geschätzten Erfüllungsaufwands und der weiteren Kosten durch das Statistische Bundesamt hervor.

Hervorzuheben ist, dass das Ressort bei der Abwägung der Regelungsalternativen die Rückmeldungen der Verbände einbezogen und sich hinsichtlich der Koordinierungsstelle für Digitale Dienste für die kostengünstigere Alternative einer zentralen Anlaufstelle und gegen eine behördliche Doppelstruktur entschieden hat. Für die Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten ist hingegen nach wie vor eine behördliche Doppelstruktur vorgesehen. Aus Sicht des NKR wäre sowohl aus Kostenerwägungen heraus als auch aus Perspektive der Betroffenen, die Benennung nur einer Stelle auch hier die zu präferierende Alternative.



Lutz Goebel
Vorsitzender



Gudrun Grieser
Berichterstatterin

