



Bericht über die Durchsetzung des Digital Services Act im Rahmen der Bundestagswahl 2025

Einleitung

Soziale Medien und Suchmaschinen spielen eine zentrale Rolle bei der Meinungs- und Willensbildung im demokratischen Diskurs und haben so Einfluss auf Wahlentscheidungen. Einerseits ist hierdurch eine umfassende Information für Nutzerinnen und Nutzer möglich, andererseits kann die öffentliche Meinungsbildung durch die Verbreitung von gezielten Desinformationskampagnen beeinflusst werden. Auch Kandidierende und politische Parteien können in vielfacher Weise beeinträchtigt werden – sei es durch ungerechtfertigte Accountsperrungen, strafbare Diffamierungen oder Gewaltandrohungen oder durch Desinformationen.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der Koordinierungsstelle für digitale Dienste in der Bundesnetzagentur (Digital Services Coordinator; DSC) bei der Umsetzung des Digital Services Act (DSA) im Zusammenhang mit der Wahl zum 21. Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025. Der Bericht dient dazu, die Rolle und die Maßnahmen des DSC transparent darzustellen und einen Ausblick auf mögliche Maßnahmen und Handlungsoptionen nationaler DSCs im Vorfeld nationaler Parlamentswahlen zu geben. Das geltende Wahlrecht wird von der Bundeswahlleiterin überwacht und durchgesetzt.

Der Digital Services Act im Kontext von Wahlen

Der DSA schafft einen einheitlichen und umfassenden Rechtsrahmen für digitale Dienste in der EU und zielt darauf ab, das Vertrauen und die Sicherheit im Online-Raum zu stärken. Er enthält Regeln im Umgang mit illegalen Inhalten und zum Schutz demokratischer (Wahl-)Prozesse¹ und schützt gleichzeitig die Meinungs- und Informationsfreiheit im Internet.

Zuständig für die Überwachung, Durchsetzung und Kontrolle des DSA sind die EU-Kommission und die national zuständigen Behörden, in Deutschland der DSC in der Bundesnetzagentur, die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), die Landesmedienanstalten sowie die Bundeszentrale für den Kinder- und Jugendmedienschutz (dort die Stelle zur Durchsetzung von Kinderrechten in digitalen Diensten (KiDD)).

Sehr große Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen (VLOPs/VLOSEs) sind aufgrund ihrer erheblichen Reichweite und der damit einhergehenden Bedeutung für den gesellschaftlichen Diskurs durch den DSA verpflichtet, sog. systemische Risiken zu bewerten und angemessene Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen (vgl. Art. 34, 35

¹ Vgl. in diesem Sinne Erwägungsgrund 82 DSA.

DSA). Dies gilt etwa mit Blick auf die Verbreitung rechtswidriger Inhalte über ihre Dienste, nachteilige Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte und nachteilige Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte und auf Wahlprozesse. Die Aufsicht hierüber liegt bei der EU-Kommission.

Um sicherzustellen, dass die Plattformen diese Verpflichtungen im Vorfeld und bei der Durchführung von Wahlen einhalten, arbeitet die EU-Kommission eng mit den DSCs in den Mitgliedstaaten vor nationalen Wahlen zusammen.

Im April 2024 hat die EU-Kommission Leitlinien für VLOPs/VLOSEs zur Minderung systemischer Risiken für Wahlprozesse gemäß Artikel 35 Absatz 3 DSA veröffentlicht.² („Election Guidelines“) Die Leitlinien identifizieren u.a. die Manipulation von Informationen und die Einmischung aus dem Ausland (Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI), die Verbreitung (gewalt)extremistischer Inhalte sowie die Verbreitung massenhafter illegaler Hetze als Erscheinungen, die ein erhöhtes Risiko für die Integrität von Wahlen bergen.³ Die Leitlinien enthalten u.a. folgende Empfehlungen für VLOPs/VLOSEs:

- den Zugang zu amtlichen Informationen über den Wahlprozess für Nutzerinnen und Nutzer zu erleichtern,
- Empfehlungssysteme anzupassen, um die Nutzerinnen und Nutzer zu unterstützen und die Monetarisierung und Viralität von Inhalten zu verringern, die die Integrität von Wahlprozessen gefährden könnten,
- politische Werbung klar zu kennzeichnen und
- mit nationalen Behörden zusammenzuarbeiten.

Am 21.02.2025 hat die EU-Kommission ergänzend ein sogenanntes „Elections Toolkit“ für nationale DSCs veröffentlicht. Dieses Toolkit soll das Fachwissen und die Fähigkeiten zur Bewältigung systemischer und aufkommender Herausforderungen bündeln und dadurch die nationalen DSCs bei ihrem Beitrag zum Schutz der Integrität von Wahlprozessen unterstützen.

Der Entwurf des Toolkits, das gemeinsam vom European Board for Digital Services und der Europäischen Kommission entwickelt worden ist, diente als Leitfaden für die im folgenden aufgelisteten Aktivitäten und Maßnahmen des DSC im Vorfeld der Bundestagswahl 2025. Diese wurden von einer Task Force innerhalb des DSC organisiert und umgesetzt.

Der DSC hat dabei ausgewählte Instrumente des Toolkits genutzt, um sicherzustellen, dass die Plattformen ihrer Verantwortung gerecht werden und mögliche systemische Risiken für den öffentlichen Diskurs sowie den Wahlprozess sorgfältig analysieren und gegebenenfalls die nötigen Gegenmaßnahmen ergreifen.

² EUR-Lex - 52024XC03014 - EN - EUR-Lex

³ Election Guidelines, Rn. 3.

Der DSC ist die zentrale Koordinierungsstelle zwischen EU-Kommission und nationalen Behörden. Er leitet Informationen an EU-Kommission und/oder den zuständigen DSC innerhalb der EU weiter (z.B. Anordnungen zur Löschung rechtswidriger Inhalte gegenüber Plattformen, Beschwerden oder Hinweise zu möglichen (systemischen) Verstößen an die EU-Kommission und an andere nationale DSCs). Er ist zuständig für die Aufsicht und Durchsetzung des DSA gegenüber Anbietern mit Sitz oder gesetzlichem Vertreter in Deutschland sowie zentrale Beschwerdestelle für Nutzende in Deutschland.

Um sicherzustellen, dass digitale Dienste und Online-Plattformen den DSA einhalten, hat der DSC seine Tätigkeiten in der Vorbereitung auf die Bundestagswahl am 23.02.2025 vor dem oben benannten Hintergrund im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeiten in engem Austausch mit der EU-Kommission sowie dem irischen DSC, der für zahlreiche Social Media-Plattformen und Suchmaschinen zuständig ist, ausgeübt.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der DSC keine Anordnungen zur Entfernung von illegalen Inhalten erlassen kann; er übt keine Inthaltkontrolle aus. Hierfür zuständig sind v.a. die Landesmedienanstalten mit Blick auf jugendgefährdende Inhalte sowie das Bundeskriminalamt mit Blick auf terroristische Online-Inhalte.

Aktivitäten im Vorfeld der Wahl

Bereits im November 2024, unmittelbar nach Bekanntwerden, dass es zu einer vorgezogenen Bundestagswahl kommen wird, hat der DSC Kontakt zu verschiedenen Akteuren und erste Informationsgespräche aufgenommen. Im Vordergrund stand dabei die Identifizierung möglicher DSA-relevanter systemischer Risiken auf sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen sowie eine Informationsbereitstellung für Kandidierende und Parteien.

Behörden

Ein Schwerpunkt der Vorbereitungen war die intensive Vernetzung mit allen relevanten nationalen Stellen mit Aufgaben und Zuständigkeiten in Bezug auf die Durchführung und zur Integrität der Wahlen einerseits sowie der EU-Kommission andererseits. In regelmäßigen Informationsaustauschen wurden zum einen die Regelungen des DSA und die Rolle des DSC erläutert. Zum anderen wurden Prozesse, Abläufe und Kommunikationswege zur Übermittlung von Hinweisen über mögliche Verstöße gegen den DSA von den Behörden an den DSC und dann vom DSC an die EU-Kommission etabliert. Die Medienanstalten stimmten dabei unter Einbeziehung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) Prozesse ab, um in diesem Zeitraum Entfernungsanordnungen zu rechtswidrigen Inhalten mit Wahlbezug auf Online-Plattformen schnell erlassen und unmittelbar an die Online-Plattformen richten zu können.

Durch Teilnahme des DSC an zunächst wöchentlichen und später täglichen Treffen der Task Force gegen Desinformation und weitere hybride Bedrohungen unter Leitung des Bundesministeriums des Innern war eine frühzeitige Kenntnisnahme möglicher aufkommender Desinformationskampagnen sichergestellt.

Forschung und Zivilgesellschaft

Im Dezember 2024 fand auf Einladung des DSC ein Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern von Forschung, zivilgesellschaftlichen und Faktencheck-Organisationen statt. Hierbei ging es einerseits um die Frage, welche wahl- und plattformspezifischen Risiken aus Experten-Sicht zu erwarten seien. Zudem wurden geplante Forschungs- und Monitoring-Projekte abgefragt und auf die Möglichkeit verwiesen, gemäß Art. 40 Abs. 12 DSA Datenzugang zu öffentlich verfügbaren Daten anzufragen.

VLOPs/VLOSEs

Gemeinsam mit der EU-Kommission fanden von November 2024 bis Februar 2025 mehrere bilaterale Gespräche mit ausgewählten VLOPSEs zur Umsetzung der "Election Guidelines" statt. Hier ging es in erster Linie um durchgeführte Risikobewertungen sowie die konkreten Risikominderungsmaßnahmen im Hinblick auf die bevorstehende Bundestagswahl, dies u.a. mit Blick auf die Kennzeichnung politischer Werbung, Datenzugang für Forschende sowie Identifizierung von und Umgang mit inauthentischen Accounts sowie ausländischen Desinformationskampagnen.

Elections Roundtable

Um eine gute Vernetzung zwischen Plattformen, Behörden, EU-Kommission, Forschenden und zivilgesellschaftlichen Organisationen sicherzustellen, hat der DSC am 24.01.2025 einen Runden Tisch („Elections Roundtable“) durchgeführt. Gemeinsam mit Vertretern der EU-Kommission wurde im Dialog die Verantwortung der sehr großen Online-Plattformen und -Suchmaschinen im Vorfeld von Wahlen und die entsprechenden Verpflichtungen nach dem DSA herausgestellt. An dem Runden Tisch nahmen Vertreterinnen und Vertreter von Google, YouTube, LinkedIn, Microsoft, Meta (Facebook, Instagram), Snapchat, TikTok und X sowie von nationalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen teil. Ziel des Dialoges war es, mögliche Verstöße gegen den DSA, die im Zusammenhang mit der Bundestagswahl im Februar 2025 auftreten könnten, zu identifizieren sowie risikominimierende Maßnahmen der großen Online-Plattformen und -Suchmaschinen zur Einhaltung der Election Guidelines und deutschlandspezifische Fragen mit Blick auf die Bundestagswahl zu erörtern.

Während des Treffens tauschten die Teilnehmenden ihre Einschätzungen zu den wahrgenommenen Bedrohungen der Bundestagswahl 2025 aus und erörterten ihre Bereitschaft, darauf zu reagieren. Seitens der Bundeswahlleiterin wurde über das geltende Wahlrecht informiert; die Landesmedienanstalten erläuterten ihre Befugnisse zum Erlass von Entfernungsanordnungen und berichteten über ihre Erkenntnisse. Zudem wurden die Formen der Zusammenarbeit mit Behörden, Experten und zivilgesellschaftlichen Organisationen ausführlich diskutiert.

Im Nachgang wurden Notfallkontakte ausgetauscht und die beteiligten Behörden haben feste Informationsketten vereinbart.

Stresstest

Am 31.01.2025 hat der DSC gemeinsam mit der EU-Kommission eine Simulationsübung („Stresstest“) durchgeführt. In der Übung, an der Vertreterinnen und Vertreter von Google (YouTube), LinkedIn, Microsoft, Meta (Facebook, Instagram), Snapchat, TikTok und X sowie von nationalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen teilgenommen haben, wurden mögliche Verstöße gegen den DSA realistisch simuliert, die Meldewege und Mechanismen der Plattformen getestet sowie die relevanten Informationsaustausche und Maßnahmen eingeübt.

Im Nachgang wurden Kontaktlisten und wahlbezogene Informationen mit nationalen Behörden und VLOPSEs geteilt.

Informationsbereitstellung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Information der Öffentlichkeit über die Bundestagswahl im Allgemeinen sowie über Desinformationskampagnen durch ausländische Akteure im Speziellen erfolgte in der Hauptsache durch die zuständigen nationalen Stellen, darunter die Bundeswahlleiterin und das Bundesministerium des Innern sowie durch nachgeordnete Behörden und die Landesmedienanstalten.

Für Kandidierende zur Bundestagswahl hat das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik im Vorfeld der Wahl insgesamt fünf Webinare zur Cybersicherheit in Zusammenarbeit mit nationalen Sicherheitsbehörden und VLOPSEs durchgeführt. Der DSC hat an diesen Sensibilisierungsveranstaltungen teilgenommen und über die Regelungen des DSA, den Umgang mit rechtswidrigen Inhalten, Handlungsmöglichkeiten bei Löschungen von Inhalten bzw. der Sperrung von Accounts sowie die Möglichkeiten zur Verifizierung von Accounts informiert.

Diese Informationen zum DSA waren zudem Bestandteil eines Informationspakets, das der DSC den relevanten Parteien über ihre jeweiligen Generalsekretäre / Geschäftsstellen zur Verteilung an ihre Kandidierenden zur Verfügung gestellt hat.

Aktivitäten kurz vor und während der Wahl

In den letzten drei Wochen vor der Bundestagswahl sowie in den letzten 72 Stunden vor und 24 Stunden nach der Wahl⁴ wurde die Erreichbarkeit der Task Force des DSC durch eine 24/7-Telefonhotline sichergestellt.

Einzelne Hinweise auf vermutete Verstöße gegen den DSA wurden von Privatpersonen, den zuständigen nationalen Behörden und sonstigen Stakeholdern an den DSC übermittelt. Zu den gemeldeten Sachverhalten zählten unter anderem das Sperren von Social-Media-Konten lokaler Parteigliederungen, unrichtige Meldungen über angeblich fehlerhafte Wahlzettel sowie Hinweise auf mutmaßliche Betrugsversuche im Zusammenhang mit Krypto-Scams. Die Meldungen wurden - sofern erforderlich - an die EU-Kommission und/oder den irischen DSC zur weiteren Bewertung weitergeleitet. Die meldenden Personen bzw. Einrichtungen wurden zudem – soweit relevant - auf die

⁴ Ende der Stimmabgabe

Möglichkeit der Meldung nach Art. 16 DSA bzw. der Beschwerde nach Art. 20 DSA gegenüber der jeweiligen Plattform hingewiesen.

Darüber hinaus hat der DSC – entweder durch direkte Übermittlung oder aus den Medien – Kenntnis von Studien erlangt, die die Wirkung von Diensten bestimmter VLOPs/VLOSEs auf die Bundestagswahl untersucht haben. Auch diese Studien wurden an die EU-Kommission übermittelt. Die EU-Kommission wertet die übermittelten Informationen derzeit aus.

Bewertung und Ausblick

Der DSC hat in Vorbereitung auf die Bundestagswahl einen engen Austausch mit allen relevanten Akteuren etabliert und war so in der Lage, Meldungen zu Vorfällen zeitnah zu erhalten und zu bearbeiten sowie diese unmittelbar an die EU-Kommission bzw. andere zuständige Behörden und nationale DSCs weiter zu leiten.

Besonders hervorzuheben ist die gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen und internationalen Akteuren. Die positiven Erfahrungen, die dabei gesammelt wurden, bieten eine wertvolle Grundlage für die Weiterentwicklung und Optimierung der bisherigen Zusammenarbeit. Insgesamt hat der DSC Prozesse etabliert, die als Best Practices für künftige nationale Wahlen dienen können. Diese Erkenntnisse wurden mit anderen relevanten Institutionen und Akteuren, hierunter anderen europäischen DSCs, geteilt. Insgesamt können die Erfahrungen als sehr positiv bewertet werden.

Unabhängig davon hat der DSC bei seinen Tätigkeiten im Rahmen der Bundestagswahl 2025 Folgendes festgestellt:

- Die EU-Kommission ist für die Untersuchung systemischer Risiken im Kontext von nationalen Wahlen auf den Input nationaler Behörden angewiesen. Besonders wichtig sind daher belastbare Nachweise rechtswidrigen Verhaltens und deren Meldung.
- Bei Anträgen auf Forschungsdatenzugang zu öffentlichen Daten nach Art. 40 Abs. 12 DSA gab es Probleme in der Umsetzung (z.B. lange Bearbeitungsdauer, unterschiedliche Ausgestaltung der Zugangsregeln in Abhängigkeit von der Plattform). Auch die Ad Libraries sind teilweise schlecht für Forschungszwecke nutzbar. Daher empfiehlt sich nach Einschätzung des DSC eine Überprüfung, inwieweit die Durchsetzung des DSA mit Blick auf Datenzugang und Werbearchive optimiert werden sollte, um 1) den Besonderheiten und der Zeitkritikalität des Wahlkontextes gerecht zu werden; 2) eine bessere, transparente und belastbare Datengrundlage zu sichern und 3) zu verhindern, dass schlecht umgesetzte Datenschnittstellen, Librarys and Repositories Forschung behindern.

Ob es vor und während der Bundestagswahl 2025 zu Verstößen gegen den DSA kam, wird von der EU-Kommission, soweit relevant, in den anhängigen Verfahren bewertet.