

/ Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 01.08.2023 für ein deutsches Digitale-Dienste-Gesetz

24. August 2023

Pia Sombetzki

Unsere Empfehlungen in Kürze

- Eine Koordinierungsstelle mit begrenzten, aber klar definierten Zuständigkeiten und Regeln für die effektive Zusammenarbeit zwischen Behörden aufbauen.
- Regelmäßige und umfassende Evaluierungen der Wirkung, Arbeitsweise und Ausstattung der Koordinierungsstelle per Gesetz festschreiben.
- Plattformaufsicht in Deutschland ganzheitlich denken und Ausstattung und Forschungsetat großzügig ansetzen.
- Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft über einen Beirat hinaus denken, und im Gesetz breiter verankern.

Kontext des Entwurfs

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird im Wesentlichen der Digital Services Act (DSA)¹ in Deutschland umgesetzt.

Der DSA ist ein neues Regelwerk, das die großen Internetplattformen wie Facebook, TikTok oder YouTube dazu verpflichtet, mehr gegen die Verbreitung illegaler Inhalte und andere gesellschaftliche Risiken zu tun, die ihre Dienste in der EU zur Folge haben. Wenn sie dagegen verstoßen, drohen ihnen Bußgelder in Milliardenhöhe.

Ab dem 17. Februar 2024 soll der DSA EU-weit durchgesetzt werden. Bis dahin soll eine Aufsichtsstruktur auf nationaler Ebene eingerichtet sein; insbesondere der nationale Koordinator für digitale Dienste muss bis dahin einsatzbereit sein, u.a. um Beschwerden von Nutzer*innen entgegenzunehmen.

AlgorithmWatch hat den DSA in seiner Entstehung [aktiv begleitet](#). Ob er als Errungenschaft im Sinne der Nutzer*innen und Gesellschaft gesehen werden kann, wird maßgeblich davon abhängen, wie effektiv seine Regeln durchgesetzt werden.

Gemeinsam mit 12 weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen hatte sich AlgorithmWatch bereits im Februar 2023 zur Ausgestaltung des deutschen Digitale-Dienste-Koordinators [positioniert und Empfehlungen](#) eingebracht.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt die richtige Stoßrichtung erkennen, muss allerdings noch deutlich konkretisiert werden. Das betrifft vor allem die Frage, welche Behörden in Deutschland zuständig sein werden, als auch welche Rolle der Beirat spielen wird. Beides lässt der Gesetzentwurf noch immer offen. Ebenso ist weiterhin unklar, über welches Budget der Koordinator verfügen wird, nicht zuletzt für Forschung zu den Auswirkungen der Plattformen.

“Koordinierungsstelle für Digitale Dienste” statt eigenständige Digitale-Dienste-Agentur

Der vorliegende Referentenentwurf benennt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) als Koordinierungsstelle für Digitale Dienste (im folgenden “Koordinierungsstelle”).² Nach langwierigen Debatten um Zuständigkeiten und die formale Unabhängigkeit des zukünftigen Digitale Dienste Koordinators fällt im Entwurf das Los einer Stelle für die Aufsicht digitaler Dienste in Deutschland auf die BNetzA. Mit der Benennung würde auf die BNetzA eine lange Liste an neuen Aufgaben zukommen: Sie müsste den DSA in Deutschland durchsetzen, in

¹ Gesetz über Digitale Dienste, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>, zuletzt aufgerufen am 23.08.2023

² Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 15

EU-weiten Gremien mitarbeiten und die zuständigen Behörden auf nationaler Ebene koordinieren.

Klar ist: Der Aufbau der Stelle muss gelingen, damit eine effektive Aufsicht stattfindet und anfallende Aufgaben erfolgreich erledigt werden können. Dennoch empfehlen wir immer noch, dass eine übergeordnete Agentur eingerichtet wird, die Expertise nachhaltig aufbaut und bündelt und in jedem Sinne unabhängig arbeitet.

Um zu überprüfen, ob die Koordinierungsstelle, wie sie derzeit geplant ist, funktioniert, sollte im Entwurf festgeschrieben werden, dass sie regelmäßig evaluiert wird – u.a. hinsichtlich ihrer Wirkung, Ausstattung und Arbeitsweise. Bisher ist lediglich vorgesehen, dass ein Tätigkeitsbericht erstellt wird.³ Er kann eine umfassende Bewertung, ob die Koordinierungsstelle ihre Aufgaben erfüllt und Wirkung zeigt, nicht ersetzen.

Weitere zuständige Behörden richtigerweise nicht vorgesehen

Neben der BNetzA werden im Entwurf zwei Behörden benannt, die dafür zuständig sein sollen, den DSA umzusetzen: die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI).⁴ An zwei Stellen lassen ausgewiesene Lücken im Text die Möglichkeit dafür offen, weitere Behörden zu benennen. Auch im Versendungsschreiben fragt das BMDV explizit nach Einschätzungen zur potenziellen Rolle des Bundesamts für Justiz (BfJ) als weitere zuständige Behörde.

Dass die Frage nach der Zuständigkeit weiterer Behörden bisher nicht geklärt wurde, gefährdet in erster Linie die pünktliche Anwendung des Digitale-Dienste-Gesetzes ab dem 17. Februar 2024. Spätestens seit Februar dieses Jahres hatte sich das BfJ sichtbar in das Gerangel um die Zuständigkeiten eingebracht. Nicht zuletzt sieht der Entwurf richtigerweise vor, das Netzwerkdurchsetzungsgesetz durch das Digitale-Dienste-Gesetz abzulösen.⁵ Dieses wurde bisher durch das BfJ durchgesetzt. Die Landesmedienanstalten hatten sich bereits zuvor mit Ansprüchen gemeldet, die auch erst kürzlich wieder vorgebracht wurden. Dass in diesem Entwurf kein Fortschritt zu erkennen ist, der die Zuständigkeiten klärt, ist mindestens beunruhigend.

Im vorliegenden Entwurf wird das BfJ als zuständige Behörde nicht erwähnt. Das unterstützen wir, entsprechend unserer [zuvor eingebrachten Forderung](#), eine möglichst zentrale Koordinierungsstelle in Deutschland einzurichten. Die Koordinierungsstelle sollte im Interesse derjenigen Menschen in Deutschland handeln, die Beschwerden einreichen, sowie Wissenschaftler*innen unterstützen, die Plattformen erforschen wollen. Die Zuständigkeiten zwischen dem Bundesamt für Justiz (für soziale

³ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 17f.

⁴ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 15

⁵ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 97

Netzwerke) und der Bundesnetzagentur (für andere Diensteanbieter, inkl. Online-Marktplätze) zu teilen, sollte ausgeschlossen werden.

Ebenso wenig ist es notwendig, die Aufgaben weiterer Behörden zu konkretisieren. § 19 beschreibt die Zusammenarbeit zwischen der Koordinierungsstelle und den Landesmedienanstalten in ausreichender Weise.⁶

Positiv zu werten ist, dass im DDG-E in § 21 die Funktionsweise einer zentralen Beschwerdestelle explizit beschrieben wird.⁷ Damit wird Artikel 53 DSA konkretisiert. Demnach kann die Koordinationsstelle als zentrale Beschwerdestelle Informationen zu laufenden Verfahren jederzeit auch bei ggf. anderen zuständigen Behörden einholen. So kann erst ermöglicht werden, dass Nutzer*innen Informationen zu von ihnen angestoßenen Verfahren erhalten, ohne sich an unterschiedliche Behörden wenden zu müssen. Damit die Koordinierungsstelle nicht in die Situation gerät, Nutzer*innen im Zweifelsfall lange vertrösten zu müssen, weil relevante Informationen nicht vorliegen, sollten angemessene Fristen für zuständige Behörden festgelegt werden – wenn nicht im Gesetz, dann zumindest in einer Verwaltungsvorschrift.

Basisausstattung für Aufsicht und Forschung

62,82 Personalstellen und 1,1 Millionen Euro für anfallende Sachkosten sind für das Funktionieren der Koordinierungsstelle angesetzt.⁸ Noch ist es zugegebenermaßen schwierig, konkret abzusehen, mit welchem Aufwand und welchen Kosten in den kommenden Jahren für die Umsetzung des DSA zu rechnen sein wird. **Mittel- bis langfristig muss diese Ausstattung aber aufgestockt werden, wenn sie sich als nicht "angemessen", wie es in § 14 heißt, herausstellt.** Auch, um überprüfen zu können, ob sich die geplante Ausstattung als angemessen herausstellt, muss im Gesetz festgeschrieben werden, dass die Koordinierungsstelle regelmäßig evaluiert wird.

Einen Forschungsetat einzuführen, begrüßen wir grundsätzlich. Mit 300.000€ ist das Budget allerdings sehr klein angesetzt. Der DSA spricht Forschenden eine sehr relevante Rolle zu, um systemische Risiken zu erfassen und um dadurch Wege aufzuzeigen, diesen zu begegnen. Datenzugang für Forschende wird als eine der größten Errungenschaften genannt, die der DSA gebracht hat. Um "auf Augenhöhe mit den Anbietern von Vermittlungsdiensten und ihren Geschäftsmodellen" agieren zu können – wie es in der Begründung des Entwurfs auf S. 71 heißt – **bräuchte es allerdings ein deutlich größeres Budget.**

In der Begründung heißt es weiterhin, dass die Bundesnetzagentur frei über die Forschungsmittel verfügen können soll. Offen bleibt dabei, welchen Anteil die Bundesnetzagentur für eigene Forschungszwecke zu verwenden plant und welcher für externe Expertisen ausgegeben werden soll. Inwiefern der geplante Beirat darauf einwirken kann, wie Forschungsvorhaben ausgestaltet werden, ist zudem bisher nur

⁶ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 19

⁷ Vgl. Referentenentwurf DDG, ebd.

⁸ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 57f.

unpräzise formuliert und sollte weiter konkretisiert werden (siehe Anregungen zur Kooperation zwischen Beirat und Koordinierungsstelle im nächsten Abschnitt).

Wie sich Forschende auf Gelder aus dem Forschungsetat bewerben können, wird ebenso nicht näher beschrieben, auch nicht in der Begründung. **Ein unbürokratischer Zugang, der gleichzeitig anhand nachvollziehbarer Kriterien sicherstellt, dass Forschende im öffentlichen Interesse forschen, ist zu empfehlen.**

Beteiligung der Zivilgesellschaft noch ausbaufähig

Der DSA verweist an vielen Stellen auf die Bedeutung der Zivilgesellschaft, um das Regelwerk effektiv umzusetzen. Dadurch erkennen die Gesetzgeber in Brüssel die große Expertise an, die zivilgesellschaftliche Organisationen in den letzten Jahren zu Arbeitsweisen und Geschäftsmodellen der großen Tech-Konzerne aufgebaut und eingebracht haben. Der DSA regelt, dass die Verantwortung dafür, Regeln und Pflichten durchzusetzen, bei den Regierungen der Mitgliedstaaten liegt, aber erkennt gleichermaßen an, dass dies kaum ohne weitere Beiträge von zivilgesellschaftlichen Akteuren gelingen wird – sei es in beratender oder forschender Rolle, oder als “vertrauenswürdige Hinweisgeber”.

Dem im DSA formulierten Anspruch, die Zivilgesellschaft zu beteiligen, mag der vorliegende Referentenentwurf gerecht werden, er fällt aber hinter den Geist des DSA zurück. Der vorliegende Entwurf sieht vor, einen Beirat zu gründen.⁹ Auf diese Weise wird die zivilgesellschaftliche Beteiligung zwar in formalisierter Weise verankert. **Es wäre jedoch besser, die Zusammenarbeit und die Einbeziehung von Fachleuten offener zu halten und sie als eindeutiges Ziel im Gesetz festzuschreiben.** Der Beirat wäre dann ein Teil einer größeren Beteiligung.

So, wie der Beirat bisher beschrieben ist, erscheint er vor allem mit Verantwortung überfrachtet; zugleich bleibt unklar, wie er seinen Einfluss entfalten soll. So soll der Beirat laut § 22 Absatz 2 “andere entsprechend tätige Einrichtungen und Gruppen” einbeziehen, während die Koordinierungsstelle effektiv allein durch das Anhören des Beirats ihr Soll an Beteiligung erfüllt. **Gleichzeitig ist im Entwurf nicht weiter beschrieben, wie die Koordinierungsstelle auf Empfehlungen zu Forschungsvorhaben und Durchsetzung des DSA zu reagieren hat.** So ist etwa unklar, was passieren würde, wenn ein Gutachten, das vom Beirat beauftragt wurde, empfehlen würde, Prozesse in der Koordinierungsstelle zu ändern. Laut vorliegendem Entwurf kann der Beirat nicht mehr tun, als die Leitung der Koordinierungsstelle zu einer Beiratssitzung zu zitieren. **An dieser Stelle sollte dringend nachgebessert werden.**

Was die Zusammensetzung des Beirats betrifft, fällt auf, dass Wirtschaftsvertreter*innen im vorliegenden Entwurf mit aufgeführt werden. **Konkret ausgeschlossen werden sollte im Gesetz, dass Vertreter*innen von Unternehmen, die direkt von der Regulierung betroffen sind (insbesondere von VLOP/SEs) nicht als Mitglieder**

⁹ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 19

berufen werden können. Sich mit Vertreter*innen dieser Unternehmen auszutauschen, kann der Beiratsarbeit zwar zu Gute kommen, aber auch auf anderem Wege geschehen. Potenzielle Interessenkonflikte sollten dringend ausgeschlossen werden.

Positiv zu werten ist, dass eine Geschäftsstelle eingerichtet werden soll – das vorgesehene Budget dafür ist allerdings nicht genauer definiert – und dass Mitglieder des Beirats eine Aufwandsentschädigung, den Ersatz von Reisekosten und ein angemessenes Sitzungsgeld erhalten sollen. Auch, dass Sitzungen öffentlich stattfinden sollen, ist im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wünschenswert.

Fazit

Dieser Gesetzentwurf bietet den Grundstein für eine erfolgreiche Umsetzung des DSA in Deutschland, inklusive wichtiger erster Impulse für die Förderung von Forschung und die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Arbeit der Koordinierungsstelle. Auf diese Impulse kann im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufgebaut werden, um das Wirkungspotenzial für eine effektive Aufsicht zu erhöhen – geleitet durch die Koordinierungsstelle, aber stark unterstützt durch Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

Bedrohlich für die Wirksamkeit des DSA in Deutschland ist vor allem, dass weiterhin unklar ist, wie Zuständigkeiten zwischen Behörden verteilt sein werden. Hier gilt es, eine Lösung zu finden, die Betroffenen am meisten hilft. **Die Koordinierungsstelle darf nicht zur Poststelle verkommen, indem Zuständigkeiten auf zu viele verschiedene Behörden verteilt werden.** Durch klar definierte Regeln sollte die effektive Zusammenarbeit zwischen beteiligten Behörden sichergestellt werden.

Um die Wirkung, Arbeitsweise und Ausstattung der Koordinierungsstelle überprüfbar zu machen, **sollten regelmäßige und umfassende Evaluierungen per Gesetz festgeschrieben werden.**

Plattformaufsicht in Deutschland sollte ganzheitlich gedacht und **Ausstattung und Forschungsetat großzügig angesetzt werden.**

Die **Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft** an der Arbeit der Koordinierungsstelle sollte, über einen Beirat hinaus, **im Gesetz breiter verankert** werden.