

/ Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein deutsches Digitale-Dienste-Gesetz¹

29. Januar 2024

Pia Sombetzki

Unsere Empfehlungen in Kürze

- Ein einfaches und effektives Beschwerdesystem sicherstellen.
- Den vorgesehenen Forschungsetat aufstocken.
- Den Katalog der Straftaten klarer eingrenzen.
- Die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft über einen Beirat hinaus denken und auf Wirkung ausrichten.

¹ Regierungsentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) für den 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:

<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2023/120-wissing-digitale-dienste-gesetz.html>

Kontext

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird im Wesentlichen der Digital Services Act (DSA) in Deutschland umgesetzt. Der DSA ist ein neues Regelwerk, das vor allem 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. Dem steht derzeit vor allem entgegen, dass die nationalen Digitale-Dienste-Koordinierungsstellen (Digital Services Coordinators) in den wenigsten Mitgliedsstaaten bis zum 17. Februar etabliert sein werden. Auch die deutsche Regierung wird diese Frist nicht einhalten.

AlgorithmWatch begleitet den DSA seit seiner Entstehung und bringt kontinuierlich Expertise ein². Auch auf deutscher Ebene hat AlgorithmWatch frühzeitig Vorschläge dazu gemacht³, wie die deutsche Digitale-Dienste-Koordinierungsstelle arbeiten sollte, und steht bereit, auch die Durchsetzung des Gesetzes aktiv zu begleiten.

AlgorithmWatch zahlt mit eigenen Recherchen zu Plattformen und Suchmaschinen auf die Zielsetzung des DSA ein, systemische Risiken zu erkennen und zu beheben. Darüber hinaus steht AlgorithmWatch auch als Kontaktstelle für die breite Zivilgesellschaft und Forschungscommunity in Europa bereit und unterstützt beispielsweise dabei, Anträge auf Datenzugriff zu entwerfen.

Der mittlerweile vorliegende Regierungsentwurf greift zentrale Punkte auf, die AlgorithmWatch⁴ und weite Teile der Zivilgesellschaft in vorherigen Stellungnahmen angebracht haben. Die Digitale-Dienste-Koordinierungsstelle wird bei der Bundesnetzagentur als zentrale Beschwerdestelle und Aufsicht angedockt und die Diskussion um die Aufsplittung der Zuständigkeiten zwischen Bundesnetzagentur und Bundesamt für Justiz dadurch aufgelöst. Die Zivilgesellschaft wird im Beirat gestärkt und soll laut Regierungsentwurf zukünftig acht von insgesamt 16 Plätzen besetzen. Unternehmen sollen darin nicht mehr vertreten sein können.

AlgorithmWatch empfiehlt darüber hinaus, im parlamentarischen Verfahren folgende Anpassungen vorzunehmen:

² s. Feedback zu einem geplanten delegierten Akt über den Zugang zu Plattformdaten: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13817-Delegated-Regulation-on-data-access-provided-for-in-the-Digital-Services-Act/F3423286_en; s. Feedback zu einem geplanten delegierten Akt über detaillierte Vorgaben für unabhängige Audits: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13626-Digital-Services-Act-conducting-independent-audits/F3424070_en, s. Feedback zu detaillierten Vorgaben für Transparenzberichte:

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14027-Digital-Services-Act-transparency-reports-detailed-rules-and-templates-/F3451854_en,

³ <https://algorithmwatch.org/de/offener-brief-digital-services-coordinator/>

⁴ s. Stellungnahme zum Gesetzentwurf des BMDV vom 24. August 2023: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/gesetz-durchfuehrung-verordnung-binnenmarkt-digitale-dienste-1.pdf?blob=publicationFile>

- den Umgang mit Beschwerden genauer zu fassen
- den Forschungsetat zu erhöhen
- die prognostizierten Bedarfe für die Ausstattung der verschiedenen zuständigen Stellen zu prüfen und präziser zu begründen, insbesondere mit Blick auf das Bundeskriminalamt
- die Weiterleitung von Nutzer*innendaten an das Bundeskriminalamt, wo nötig, konkreter einzugrenzen
- die Zusammenarbeit zwischen der Koordinierungsstelle und dem Beirat zu konkretisieren.

Beschwerdeverfahren effektiv gestalten

Damit der DSA auch wirklich Wirkung entfalten kann, sollten insbesondere Nutzer*innen dazu motiviert und befähigt werden, ihre Rechte wahrzunehmen und im Zweifelsfall Beschwerden einzureichen. Die Digitale-Dienste-Koordinierungsstelle sollte sich darauf konzentrieren, ein effektives und leicht zugängliches Beschwerdeverfahren anzubieten. Beschwerden sollten schnell verfolgt und im Falle von Rechtsverstößen geahndet werden. Was ein effektives Beschwerdeverfahren ausmacht, sollte im Gesetz allerdings noch genauer beschrieben und an **Kennwerte und Indikatoren** geknüpft werden. Insbesondere sollten Bearbeitungs- und Beantwortungsfristen festgelegt werden. Zudem sollte klar sein, wie die Digitale-Dienste-Koordinierungsstelle im Zuge eines Prüfverfahrens erreicht werden kann.

Forschungsetat erhöhen um unabhängige Kontrolle zu gewährleisten

Der DSA ist mit einem elementar wichtigen Werkzeug ausgestattet, das ihn in der Welt einzigartig macht: Er räumt Forschenden ein Recht auf Datenzugang ein. Der DSA gibt Unternehmen vor, wie sie über systemische Risiken und deren Eindämmung berichten müssen. Um die Angaben, die Unternehmen dabei machen, unabhängig zu prüfen, verlässt sich der DSA nicht ausschließlich auf die Kraft der Aufsichtsbehörden, sondern erkennt mit dem Recht auf Datenzugang eben auch an, dass es insbesondere Zivilgesellschaft, Forschende, Journalist*innen und Whistleblower*innen waren, die in den letzten Jahrzehnten immer wieder im öffentlichen Interesse auf Risiken und entstandene Schäden aufmerksam machten.

Wie bereits in unserer letzten Stellungnahme betont⁵, fällt der **Forschungsetat**, wie er auch im Regierungsentwurf mit 300.000€ angesetzt ist, viel zu klein aus. Ein **mindestens verzehnfacher Betrag von 3 Millionen Euro** würde der Bedeutung gerechter werden, die unabhängige externe Untersuchungen in der Durchsetzung des DSA haben.

⁵ ebd., S.4

Straftaten-Katalog eingrenzen und Datenflut an das Bundeskriminalamt vermeiden

Das Bundeskriminalamt (BKA) rechnet mit einem 120-fachen (*sic*) Aufkommen von Fällen und soll deshalb deutlich mehr Geld zur Verfügung gestellt bekommen. Im Regierungsentwurf heißt es, dass aufgrund der deutlichen Ausweitung der den Sorgfaltspflichten unterliegenden Vermittlungsdiensten, das BKA einen Anstieg der jährlichen Bearbeitungsfälle von derzeit rund 6.000 auf rund 720.000 erwartet. Mit der Ausweitung der Vermittlungsdienste sind v.a. Hosting-Dienstleister gemeint. Die bisherige Regelung in §3a NetzDG bezog sich ausschließlich auf soziale Netzwerke. Der Regierungsentwurf enthält allerdings keinen Verweis darauf, in welchem Verhältnis die Prognose von 720.000 Fälle pro Jahr zur Anzahl der Hosting-Dienstleister in Deutschland oder bisherig registrierter Fälle stehen. Aufgrund der erwarteten jährlichen 720.000 Fälle soll sich der Stellenumfang von bisher 44 Stellen auf 450 Stellen insgesamt erhöhen. Allein daraus würden sich 31,4 Millionen Euro zusätzliche Personalkosten ergeben.

Zum Vergleich: Bei der BNetzA, die die Durchsetzung des DSA insgesamt koordinieren soll, sind lediglich 70,6 zusätzliche Stellen vorgesehen. Aus Sicht von AlgorithmWatch ist dieses Verhältnis nicht nachvollziehbar. Hinsichtlich der hohen Unsicherheiten, die mit dieser Schätzung verbunden sind, und der fehlenden Erklärung dazu, wie die angegebene Schätzung einzuordnen ist, **scheint diese hohe Ausstattung des BKA fragwürdig**. Es ist davon auszugehen, dass der prognostizierte hohe Mehraufwand beim BKA auch mit der unklaren Definition von Straftaten zusammenhängt, bei denen Online-Plattformen nach Artikel 18 DSA Nutzer*innendaten proaktiv an Strafverfolgungsbehörden übermitteln müssen. Um massenhafte Übermittlungen von Nutzer*innendaten grundsätzlich zu vermeiden, sollte daher der **Katalog der Straftaten klarer im Digitale-Dienste-Gesetz umrissen und eingegrenzt werden**. Im Zweifelsfall würde sich dann auch der erwartete Bearbeitungsaufwand verringern und es könnte an dieser Stelle deutlich eingespart werden.

Beteiligung muss Wirkung entfalten

Der DSA sieht die Zivilgesellschaft als "vertrauenswürdige Hinweisgeber", die nun laut vorliegenden Regierungsentwurf entsprechend stark im Beirat abgebildet sein soll. Dies ist grundsätzlich begrüßenswert. In formalisierter Weise ist die Zivilgesellschaft nun vertreten. Wie der Beirat allerdings Wirkung entfalten wird, ist weiterhin unklar. Er soll die BNetzA beraten und Empfehlungen und Fragestellungen an sie herantragen. **Inwiefern die BNetzA auf Empfehlungen reagieren muss, bleibt offen und sollte konkreter beschrieben werden**. So wie bereits an vorheriger Stelle⁶ angemerkt, ist etwa unklar, was passieren würde, wenn ein Gutachten, das vom Beirat beauftragt wurde, empfehlen würde, Prozesse in der Koordinierungsstelle zu ändern. Laut vorliegenden Entwurf kann der Beirat nicht mehr tun, als die Leitung der Koordinierungsstelle zu einer Beiratssitzung zu zitieren.

⁶ s. ebd., S.5