

Oktober 2022 · Dr. Julian Jaursch

---

# Wie die deutsche Plattformaufsicht aufgebaut sein sollte

Empfehlungen für einen starken  
„Digital Services Coordinator“



Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel



## **Executive Summary**

Mit dem Digitale-Dienste-Gesetz („Digital Services Act“, DSA) gelten bald EU-weite Regeln für Onlinemarktplätze, Hosting-Anbieter, soziale Netzwerke und andere Plattformen. Der DSA ist ein Wendepunkt in der europäischen Plattformregulierung, da er erstmals einen detaillierten Pflichtenkatalog speziell für Plattformen aufstellt, der weit über bisher geltende Haftungsregeln hinausgeht. Das Gesetzeswerk soll so unterschiedliche Risiken wie fehlende Beschwerdemöglichkeiten für Nutzende, intransparente Onlinewerbung und unverständliche, möglicherweise diskriminierende algorithmische Empfehlungssysteme eindämmen. Aber nicht nur die Regeln selbst sind eine Neuerung: Auch die Aufsichtsstruktur, die die Einhaltung dieser Regeln sicherstellen soll, wird mit dem DSA umgebaut. Dafür sind die Europäische Kommission sowie nationale Behörden gefragt. In vielen Mitgliedsländern werden wahrscheinlich mehrere Behörden für die Durchsetzung verschiedener Teilbereiche des DSA zuständig sein, jedoch muss es in jedem Fall pro EU-Land einen Koordinator für digitale Dienste („Digital Services Coordinator“, DSC) geben.

Der DSC muss unterschiedliche Behörden koordinieren, sich mit der Kommission austauschen und auch selbst wichtige Aufsichtsaufgaben übernehmen. Dafür eine neue, spezialisierte, eigenständige Agentur aufzubauen, wäre langfristig die richtige Maßnahme. Dies wird allerdings in Deutschland bis auf Weiteres nicht angestrebt. Stattdessen stand zur Verabschiedung des DSA im Herbst 2022 fest, dass die Bundesregierung eine bestehende Behörde zum DSC ernennen wird. Hierzu soll es Anfang 2023 einen Gesetzesvorschlag geben. Unabhängig davon, welche Behörde die Bundesregierung zum DSC macht, müssen Politik und Verwaltung sicherstellen, dass schnell und gründlich Strukturen aufgebaut werden, die eine starke Plattformaufsicht ermöglichen.

Was der Koordinator können muss, welche Expertise, Arbeitsweisen und Austauschformate mit externen Fachleuten sinnvoll sind und welche Ressourcen gebraucht werden, analysiert dieses Papier anhand von sieben fiktiven Aufsichtsfällen. Diese Fälle sind eng an die Aufgabenbeschreibung des DSC angelehnt. Sie offenbaren, dass neue Ansätze für die Plattformaufsicht aus zwei Gründen nötig sind. Erstens betont der DSA Datenanalysen und Berichtspflichten wie kaum ein Gesetzeswerk zuvor. Eine Vielzahl an Transparenzberichten, Datenzugangsrechten, Audits und Informationspflichten wird eine Fülle an Daten generieren. Der DSC nimmt gerade bei Fragen des Datenzugangs eine wichtige Rolle ein. Auch wenn es in deutschen Behörden Erfahrungen zu Markt- und Datenanalysen gibt, müssen diese Strukturen beim DSC deutlich erweitert und auf Plattformrisiken zugeschnitten werden. So sollte der DSC zur deutschlandweiten, zentralen Stelle zu Plattformforschung werden, die sowohl eigene Studien durchführt als auch Forschung in Auftrag gibt.



Zweitens fordert der DSA im Gegensatz zu vielen anderen EU-Regelwerken eine Zusammenarbeit zwischen Behörden aus unterschiedlichen Bereichen. Beim Datenschutz arbeiten Datenschutzbehörden in Deutschland und der EU zusammen, beim Wettbewerbsrecht tauschen sich Kartellbehörden aus und die Medienregulierer haben ebenfalls ein EU-Netzwerk. Vom DSC wird nun verlangt, dass er gleichzeitig mit all diesen und weiteren Behörden zusammenarbeitet. Deshalb sollten beim DSC fallbezogene, interdisziplinäre und behördenübergreifende Projektteams etabliert werden.

Der DSA ist in vielerlei Hinsicht ein innovatives und vielversprechendes Gesetzeswerk, aber in manchen Punkten weiterhin sehr vage. Die Kommission und die Mitgliedsstaaten müssen nun dafür sorgen, dass trotz dieser Ambivalenz das Onlineumfeld für die Menschen tatsächlich verständlicher wird und gesellschaftliche Risiken minimiert werden. Der Erfolg der neu geschaffenen europäischen Plattformaufsicht hängt dabei eben nicht nur von der Kommission ab, sondern in hohem Maße auch von der Ausgestaltung der DSCs. Deshalb ist es dringend geboten, dass Bundesregierung und Behörden einen gut vernetzten, interdisziplinären, datengetriebenen DSC aufbauen.



# 1. Inhalt

<b>Executive Summary</b>	<b>2</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Sieben Fälle, die die Arbeit des DSC veranschaulichen</b>	<b>8</b>
Fall 1: Nationale Behörden koordinieren	9
Fall 2: Untersuchung mit anderen DSCs anstoßen und durchführen	11
Fall 3: Beschwerden bearbeiten	12
Fall 4: Daten anfordern und nutzen	13
Fall 5: Untersuchung gegen eine VLOP anstoßen und begleiten	15
Fall 6: Parameter für Risikomaßnahmen festlegen	16
Fall 7: Dokumentieren und kommunizieren	17
<b>3. Empfehlungen für einen starken DSC</b>	<b>19</b>
Unabhängigkeit	19
Weisungsunabhängige Agentur mit eigenem Haushalt	19
Fachkundige DSC-Leitung, die nicht von der Regierung bestimmt wird	20
Eigenes Lobbyregister und Transparenzmaßnahmen	21
Whistleblowing-Stelle	22
Personal und Ressourcen, um mehr als ein kleines Sekretariat zu sein	22
Arbeitsweise	23
Flexible Projektgruppen für Koordination auf unterschiedlichen Ebenen	23
Informationssystem, um DSC und andere Behörden zu verknüpfen	26
Dauerhaftes DSC-Forum mit regelmäßigen Treffen auf Leitungsebene	27
Medienarbeit und Wissenschaftskommunikation	29
Expertise	29
Vielfältige Fachkenntnisse und Offenheit für interdisziplinäres Arbeiten	29
Deutscher DSC-Beirat mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft	31
Regelmäßige Abordnungen	33
Datenanalyse und Forschung	33
Stabsstelle für Datenanalyse und Forschung	33
Talente aus der Wissenschaft und Praxis anwerben und halten	34
Einbindung externer Expertise und gemeinschaftsbildende Maßnahmen	35
Werte	36
<b>4. Ausblick</b>	<b>38</b>
<b>Anhang: Mögliches Organigramm für den DSC</b>	<b>41</b>



## 1. Einleitung

„EU setzt Maßstäbe für offene und sicherere Online-Umgebung“; hieß es im Sommer 2022 in einer Pressemitteilung des Europäischen Parlaments.<sup>1</sup> Soeben hatten die EU-Institutionen die Verhandlungen zum Digitale-Dienste-Gesetz („Digital Services Act“, DSA) abgeschlossen. Es sieht eine Fülle neuer, detaillierter Regeln für Plattformen und Onlinemarktplätze vor, unter anderem Amazon, Facebook, TikTok und YouTube. Trotz einiger Schwachstellen<sup>2</sup> ist der DSA eine Errungenschaft, schon allein deshalb, weil die EU mit dem Gesetzeswerk anerkennt, dass die Selbstregulierung der Tech-Branche oft nicht ausreicht, um Grundrechte zu schützen, Verbraucher:innen zu stärken und Forschung zu ermöglichen.

Ob der DSA aber wirklich „Maßstäbe setzt“, wie es das Parlament verspricht, ist noch völlig offen. Denn wie erfolgreich das Gesetz sein wird, hängt davon ab, wie gut und konsistent die neuen Regeln durchgesetzt werden. Dafür sind die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam verantwortlich (siehe Kasten). Die Bundesregierung muss – wie jedes andere Mitgliedsland auch – einen Koordinator für digitale Dienste („Digital Services Coordinator“, DSC) benennen, der die Zusammenarbeit verschiedener nationaler Behörden sicherstellt und selbst wichtige Aufgaben zur Durchsetzung des DSA wahrnimmt. Ein SNV-Papier von Mai 2022 ging der Frage nach, welche Behörde in Deutschland der DSC sein könnte.<sup>3</sup> Das Ergebnis der Analyse war, dass keine bestehende deutsche Stelle aus dem Stegreif, also ohne Umstrukturierungen und einen deutlichen Aufgaben- und Ressourcenzuwachs, diese Tätigkeit übernehmen kann. Deshalb muss Deutschland entweder bestehende Behörden nachrüsten oder eine neue Agentur aufbauen. Letztere Option wäre die langfristig sinnvolle, um eine spezialisierte, eigenständige Plattformaufsicht sicherzustellen. Die Bundesregierung hat sich jedoch dafür entschieden, eine bestehende Stelle als Koordinator zu etablieren.<sup>4</sup> Gerade bei dieser geplanten Erweiterung einer Behörde ist es wichtig, dass Expertise, Strukturen und Ressourcen aufgebaut werden, die speziell auf die Aufgaben aus dem DSA zugeschnitten sind – unabhängig davon, wo genau der DSC angesiedelt wird.

1 Yasmina Yakimova, „[Digitale Dienste: EU setzt Maßstäbe für offene und sicherere Online-Umgebung](#)“, *Europäisches Parlament*, 5. Juli 2022

2 Kritikpunkte gibt es weiterhin zum Beispiel zum kurz vor Verhandlungsende eingeführten „Krisenmechanismus“ und zu den schwachen Regeln zu irreführenden Designpraktiken, siehe European Digital Rights (EDRI), „[A New Crisis Response Mechanism for the DSA](#)“, *European Digital Rights (EDRI)*, 12. April 2022, bzw. Nienke Palstra, „[Brussels Takes on Big Tech: The Good, the Bad and the Ugly](#)“, *Global Witness*, 5. Juli 2022; siehe auch Torsten J. Gerpott, „[Das Gesetz über digitale Dienste nach den Trilog-Verhandlungen](#)“, *Computer und Recht* 38, Nr. 8 (2022), S. 516-527.

3 Julian Jaurisch, „[Neue EU-Regeln für digitale Dienste: Warum Deutschland eine starke Plattformaufsicht braucht](#)“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, Mai/Oktober 2022).

4 Bundesregierung, „[Drucksache 20/1937: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU - Drucksache 20/1517 - Stand des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes und Digital Services Acts](#)“, *Deutscher Bundestag*, 18. Mai 2022; Torben Klaus, „[Bundesnetzagentur als Digitalregulierer Nr. 1?](#)“, *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*, 14. Juli 2022.

**In Kürze: So soll der DSA durchgesetzt werden**

Der DSA unterscheidet zwischen verschiedenen Typen von Plattformen (zum Beispiel Hosting-Anbieter, Suchmaschinen und Onlinemarktplätze) und zwischen Plattformen unterschiedlicher Größe. Plattformen mit mehr als 45 Millionen Nutzenden pro Monat in der EU gelten als „sehr groß“ („very large online platform“, kurz VLOP, was meist auch sehr große Suchmaschinen umfasst). Für sie gibt der DSA spezielle Sorgfaltspflichten vor. Die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten überwacht allein die Kommission. Auch für andere Regeln für sehr große Plattformen und Suchmaschinen ist hauptsächlich die Kommission zuständig. Für kleinere Anbieter sind nationale Behörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten verantwortlich.

In jedem Mitgliedsland können mehrere Behörden mit der Durchsetzung des DSA beauftragt sein. Das liegt daran, dass der DSA so unterschiedliche Felder wie Verbraucher:innenschutz, Medienregulierung und Datenschutz berührt, für die es in den meisten Mitgliedstaaten eigene Institutionen gibt. Um diese Behörden zu koordinieren und den Austausch mit der Kommission sicherzustellen, muss es in jedem Mitgliedsland aber eine einzige Stelle geben, die als Koordinator für digitale Dienste („Digital Services Coordinator“, DSC) auftritt. Der DSC muss darüber hinaus selbst wichtige Aufsichtsaufgaben erfüllen: Er ist Beschwerdestelle für alle Nutzenden, begutachtet Forschungsanträge auf Datenzugang bei Plattformen und muss außergerichtliche Streitbeilegungsstellen akkreditieren. Außerdem ist er Teil des neu geschaffenen Europäischen Gremiums für digitale Dienste (im Folgenden kurz „Gremium“). Dort kommen alle nationalen DSCs und die Kommission zusammen. Das Gremium hat zwar hauptsächlich eine beratende Funktion, kann aber auch Verfahren gegen Plattformen aller Art einleiten.

*Für eine detaillierte Analyse der Aufgaben des DSC, der Anforderungen an ihn und zur Behördenlandschaft in Deutschland siehe das SNV-Papier „Neue EU-Regeln für digitale Dienste: Warum Deutschland eine starke Plattformaufsicht braucht“ von Mai 2022, aktualisiert im Oktober 2022.*

Die Bundesregierung muss bei der Benennung des DSC darauf achten, dass dieser eine Reihe von Anforderungen erfüllt, die in Artikeln 49 bis 51 des DSA festgehalten sind. Der DSC braucht eine angemessene Ausstattung, muss eine Behörde sein (und nicht etwa ein Unternehmen oder Verein, die beide keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen dürfen), benötigt bestimmte Untersuchungsbefugnisse und soll jährliche Tätigkeitsberichte abliefern und „völlig unabhängig“ sein. Letztere Voraussetzung ist wichtig, um Vertrauen bei den Beaufsichtigten und der Öffentlichkeit aufzubauen



und aufrechtzuerhalten<sup>5</sup>, ist aber gar nicht so leicht zu erfüllen. Denn in Deutschland sind viele Behörden einem Ministerium untergeordnet, was eine „völlige Unabhängigkeit“ von vornherein ausschließt. Von den Stellen, die sich zumindest teilweise mit Themen aus dem DSA befassen, sind nur die Landesmedienanstalten und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz auf der Skala von „unabhängig“ bis „abhängig“ sehr nah an „unabhängig“. Wie genau die Unabhängigkeit des DSC sichergestellt werden kann, wird daher die Bundesregierung beschäftigen, die dazu auch ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben hat. In einem deutschen „Digitale-Dienste-Gesetz“ wird dann festgelegt, wer der DSC ist, welche Rechtsform er hat und welche deutschen Gesetze aufgrund des DSA angepasst werden müssen.<sup>6</sup>

Nicht nur die rechtliche Stellung des DSC wird maßgeblich für dessen Unabhängigkeit und Stärke sein. Mindestens ebenso wichtig wird sein, welches Fachwissen zu Plattformen er hat, wie gut er externe Fachleute einbindet und über welche Ressourcen er verfügt. Ziel dieses Papiers ist es daher, einen Überblick über Aufgaben des DSC zu liefern und daraus abzuleiten, welche Arbeitsweisen und Expertise nötig sind, um diese Aufgaben zu erfüllen. Zunächst werden dazu im folgenden Kapitel sieben Koordinierungs- und Aufsichtsfälle beleuchtet, die auf den DSC zukommen könnten. Kapitel 3 trägt konkrete Vorschläge zusammen, wie der DSC aufgebaut sein müsste, um solche Fälle erfolgreich bearbeiten zu können. Das letzte Kapitel liefert einen Ausblick auf die weiteren Schritte bei der Benennung des DSC in Deutschland.

<sup>5</sup> OECD, „[The Governance of Regulators](#)“ (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014), S. 45 ff.; siehe auch Giorgio Monti und Alexandre de Stree, „[Improving EU Institutional Design to Better Supervise Digital Platforms](#)“ (Brussels: Centre on Regulation in Europe (CERRE), 17. Januar 2022), S. 50–51.

<sup>6</sup> Bundesregierung, „[Drucksache 20/1937: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU - Drucksache 20/1517 - Stand des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes und Digital Services Acts](#)“, S. 5; Bundesregierung, „[Drucksache 20/2308: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU - Drucksache 20/1945 - Digital Services Act](#)“, *Deutscher Bundestag*, 23. Mai 2022, S. 2.



## 2. Sieben Fälle, die die Arbeit des DSC veranschaulichen

Die folgenden sieben Fälle sind fiktive Beispiele dafür, welche Aufgaben auf den DSC zukommen könnten. Die Fälle enthalten neben einer kurzen Beschreibung auch Hinweise, welche Expertise, Strukturen, Ressourcen und Werte für die Arbeit des DSC nötig sind. Diese werden im darauffolgenden [Kapitel 3](#) detaillierter aufgeschlüsselt. Unter dem Fall werden in *orange* die *Artikel des DSA* angegeben, die die Rolle des DSC festlegen. Auch findet sich dort ein Hinweis in *blau*, ob es sich um die Aufsicht über eine sehr große oder „nicht sehr große“ Plattform (*VLOP oder Non-VLOP*) handelt. In *grün* wird angezeigt, ob es hauptsächlich um die *Koordination auf deutscher Ebene, eine Kooperation auf EU-Ebene und/oder eine Kommunikations- oder Durchsetzungsaufgabe* für den DSC geht.

Die Beispiele basieren auf der Annahme, dass die Bundesregierung die Durchsetzung des DSA so gestalten wird, dass möglichst viele Aufsichtsaufgaben von mehreren, bereits bestehenden Behörden wahrgenommen werden. Denn der DSA schreibt nicht vor, dass er von einer einzigen nationalen Behörde durchgesetzt werden muss, die dann auch DSC ist. Obwohl es gute Gründe dafür gibt, langfristig eine Kompetenzbündelung anzustreben<sup>7</sup>, werden vermutlich viele Mitgliedsstaaten der EU mehrere bestehende Behörden mit der Durchsetzung des DSA beauftragen. So sollen vorhandene Erfahrungen und Strukturen genutzt werden. Auch dürfte es vielen Mitgliedstaaten billiger und einfacher erscheinen, bestehende Behörden umzubauen. Bereits existierende Regulierungsbehörden werden also ihre bisherige Arbeit fortführen und um die Themen des DSA ergänzen. Zusätzlich wird es aber den DSC geben. Dieser muss den Informationsaustausch zwischen allen beteiligten Stellen koordinieren und darüber hinaus Aufsichtsaufgaben erfüllen, die ihm direkt zugeschrieben werden.

<sup>7</sup> Kapitel 4 in Jaurisch, „[Neue EU-Regeln für digitale Dienste: Warum Deutschland eine starke Plattformaufsicht braucht](#)“.



### Fall 1: Nationale Behörden koordinieren

Eine deutsche Onlineplattform ermöglicht es verifizierten „Content Creators“, Videos zu veröffentlichen und Produkte zu verkaufen. Sie hat monatlich fünf Millionen Nutzende. Die Medienanstalten haben potenziell jugendschutzgefährdende Gewaltvideos entdeckt, „trusted flagger“ haben solche Videos teils schon bei der Plattform selbst gemeldet. Bei Verbraucherzentralen sind zudem mehrere Fälle von unsicherem Kinderspielzeug bekannt, das auf der Plattform gehandelt wird. Forschende aus der Zivilgesellschaft haben Anhaltspunkte dafür, dass die Algorithmen der Plattform teils rechtswidrige, diskriminierende Inhalte und Produkte automatisch vorschlagen. Außerdem ist die Funktionsweise dieser Empfehlungssysteme nirgendwo erklärt, obwohl Plattformen laut DSA hierzu verpflichtet sind (Artikel 27).

*Artikel 49*  
*Non-VLOP*  
*Koordination DEU*

Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
Durchsetzung des DSA zu ihren jeweiligen Zuständigkeiten	Koordination zwischen Behörden; Durchsetzung	-	-

Dieser Fall zeigt, wie viele unterschiedliche Aspekte der DSA abdeckt, die auch unterschiedliche Rollen des DSC bedingen. Drei Facetten stechen hervor: Erstens geht es um einzelfallbezogene Strafverfolgung bei illegalen Inhalten. Hierzu gibt es bereits erprobte Verfahren und der DSC kommt nicht zwingend selbst als Durchsetzungsstelle zum Zug. Beispielsweise prüfen die Landesmedienanstalten Webseiten und Plattformen darauf, ob sie jugendgefährdende oder volksverhetzende Inhalte verbreiten.<sup>8</sup> So könnten die Medienanstalten auf die potenziell rechtswidrigen Videos im vorliegenden fiktiven Fall aufmerksam geworden sein. Nach einer Prüfung können sie von den Anbietern eine Löschung fordern. Für unsichere Produkte liegt

<sup>8</sup> [Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, „Mit Künstlicher Intelligenz zu einer modernen Medienaufsicht“, Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, 7. April 2022; für einen weiteren Überblick und Kritik siehe Sebastian Meineck, „Wegen Pornos und Gewalt: Medienaufsicht will Internet mit KI-Tool überwachen“, netzpolitik.org, 8. April 2022.](#)



die Zuständigkeit je nach Produktart bei Stellen der Marktüberwachung und des Verbraucher:innenschutzes auf kommunaler, Länder- und Bundesebene. Diese behördliche Arbeitsteilung – hier zwischen Medienaufsicht und Marktüberwachung – stellt der DSA nicht in Frage. Ebenfalls unbenommen vom DSA sind bestehende Formate des Informationsaustauschs zwischen Behörden, die teilweise seit Jahren informell oder gesetzlich festgelegt bestehen. Der DSC könnte dafür sorgen, dass die jeweiligen Stellen von den Verfahren gegen ein- und dasselbe Unternehmen wissen, etwa durch eine gemeinsame Datenbank. Das ist für den Erfahrungsaustausch im Gremium wichtig sowie spätestens für den verpflichtenden Jahresbericht des DSC (Artikel 55(3); Fall 7).

Eine zweite Rolle ergibt sich für den DSC bei den „trusted flagger“. Diese Hinweisgeber:innen können potenziell rechtswidrige Inhalte bei Plattformen melden. Der DSA weist dem Koordinator ausdrücklich die Aufgabe zu, diese Flagger zu akkreditieren. Hierzu gibt es in Deutschland bisher kein System, dieses muss also beim DSC neu aufgebaut werden.

Bei Fragen zur Transparenz von Empfehlungssystemen, die auch im Fallbeispiel vorkommen, ist eine größere Rolle des DSC denkbar. Das ist der dritte Aspekt, bei dem es nicht um einzelne Inhalte, sondern um systemische Risiken geht. Zu diesen mangelt es in Deutschland oftmals noch an Expertise und auch an Zuständigkeiten. Zwar fangen die Medienanstalten langsam an, Transparenzpflichten bei Empfehlungssystemen zu prüfen, und die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz beginnt, technische Lösungen wie Altersverifikationssysteme zu überwachen. Aber die Plattformaufsicht in Deutschland hat sich bislang nicht strukturiert und dauerhaft mit möglicherweise diskriminierenden Algorithmen auseinandergesetzt. Der DSC könnte hier ein Forum bieten, in dem unterschiedliche Behörden zusammen mit externen Fachleuten – sie waren es schließlich, die im Beispiel auf die möglichen Probleme hingewiesen haben – an der Fragestellung arbeiten und einen systemischen Blick einnehmen.



## Fall 2: Untersuchung mit anderen DSCs anstoßen und durchführen

Eine sehr große Suchmaschine mit EU-Sitz außerhalb Deutschlands verstößt gegen den DSA: Die Beschwerdemechanismen, die Plattformen Menschen anbieten müssen, entsprechen nicht den DSA-Standards (Artikel 20). Die Kommission ist dazu noch nicht aktiv geworden und der vor Ort zuständige DSC scheint unfähig oder nicht willens zu sein, selbst Maßnahmen einzuleiten. Der deutsche DSC beantragt zusammen mit zwei anderen DSCs beim Gremium, dass der DSC vor Ort aktiv wird. Daraus ergibt sich eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der insgesamt vier DSCs.

Artikel 56(4), 58(2), 60(1)(b)

VLOP

Durchsetzung; Koordination EU

Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
Gegebenenfalls erste Untersuchungen	Kommunikation mit anderen DSCs sowie gemeinsame Erstellung eines Antrags beim Gremium; Zusammenarbeit bei Untersuchung	Gegebenenfalls Bearbeitung der Untersuchung, wenn DSCs sich nicht einigen	Erstellung und Übermittlung einer Begründung, warum der DSC vor Ort aktiv werden sollte; gegebenenfalls Weiterleitung an die Kommission

Dieser Fall behandelt grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Behörden. Dafür gibt es teilweise bereits Strukturen. Zum Beispiel ist es in der Medienregulierung möglich, dass Medienanstalten aus unterschiedlichen Ländern bei einzelnen Verstößen zusammenarbeiten.<sup>9</sup> Zu diesem Zweck hat sich ein europäischer Zusammenschluss der Medienanstalten („European Regulators Group for Audiovisual Media Services“, ERGA) auf ein gemeinsames Verfahren geeinigt.<sup>10</sup> Dieses bezieht sich

<sup>9</sup> Ein Beispiel ist der Versuch deutscher Medienanstalten, Pornoseiten mit Sitz in Zypern zu regulieren, siehe dpa/cp/LTO-Redaktion, „xHamster-Sperrung: Verstärkte Zusammenarbeit mit Zypern“, *Legal Tribune Online*, 27. Mai 2022; Yannah Alfering u. a., „Pornoplattform: Die Männer hinter xHamster“, *netzpolitik.org*, 15. Oktober 2021.

<sup>10</sup> European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „Memorandum of Understanding between the National Regulatory Authority Members of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services“, 3. Dezember 2020; ERGA könnte durch ein neues, institutionalisiertes Gremium ersetzt werden, wenn es nach einem Verordnungsvorschlag der Kommission geht, siehe Europäische Kommission, „Europäisches Medienfreiheitsgesetz: Kommission schlägt Vorschriften zum Schutz des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien in der EU vor“, 16. September 2022.



hauptsächlich auf grenzüberschreitende Strafverfolgung beim Umgang mit illegalen Inhalten auf Video-Plattformen. Ähnlich wie in Fall 1 sind solche Verfahren zu einzelnen Inhalten nicht unbedingt eine Aufgabe für den DSC, Durchsetzungsbefugnisse verbleiben bei bestehenden Behörden.

Der vorliegende Fall dreht sich aber nicht um einzelne Inhalte, sondern um einen Verstoß gegen Sorgfaltspflichten einer Plattform. Vielleicht ist das Bundesamt für Justiz, das aufgrund des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) Erfahrungen mit Beschwerdemechanismen zu Inhaltmoderation hat, auf diesen Verstoß aufmerksam geworden. Dem DSC ist es dank dieser Erkenntnis nun möglich, eine gemeinsame Untersuchung zu starten. Deshalb ist es wichtig, dass es erstens in Deutschland die nötige Expertise gibt, auch systemische DSA-Verstöße aller Art erkennen zu können. Zweitens muss ein guter Austausch zwischen Behörden und DSC bestehen und drittens sollten passende Strukturen und Kompetenzen vorhanden sein, um auf europäischer Ebene aktiv zu werden.

### Fall 3: Beschwerden bearbeiten

Eine Person in Italien möchte sich darüber beschweren, dass eine deutsche Onlineplattform es sehr schwer macht, bestimmte Datenschutz- und Sicherheitseinstellungen in ihrer App zu ändern (Artikel 25). Die Plattform ist „nicht sehr groß“. Die Beschwerde wird beim italienischen DSC eingereicht, der sie an den deutschen DSC weiterleitet.

*Artikel 56(4), 58(2), 60(1)(b)*

*Non-VLOP (VLOP auch möglich)*

*Kooperation EU (Koordination DEU auch möglich)*

Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
Gegebenenfalls Entgegennahme der Beschwerde	Entgegennahme, Bearbeitung und/oder Weiterleitung der Beschwerde	-	-



Eine Beschwerde beim heimischen DSC ist unabhängig davon möglich, wo die betroffene Plattform ihren Sitz hat, um was für eine Art von Plattform es sich handelt und wie groß die Plattform ist. Deshalb kann im Beispiel eine Person in Italien sich auch in Italien über eine deutsche Plattform beschweren. Der deutsche DSC wird dann von seinem italienischen Gegenüber informiert.

Es gibt bereits viele deutsche Behörden, die Beschwerden annehmen, die auch den Wirkungsbereich des DSA berühren. Zum Beispiel bieten die Landesmedienanstalten die Möglichkeit, jugendschutzgefährdende Inhalte zu melden. Datenschutzbehörden nehmen ebenfalls Beschwerden auf. Geht beim DSC eine Beschwerde zu solchen Themen ein, leitet der DSC diese an die zuständigen Stellen weiter. Dies ist hauptsächlich eine Ressourcenfrage, verlangt aber auch einen Austausch mit anderen Behörden und Fachleuten sowie ein Verständnis von Plattformen und damit verbundenen Risiken, um die Beschwerden überhaupt einordnen zu können.

Allerdings könnte es auch Beschwerden geben, für die in Deutschland niemand eindeutig zuständig ist oder bei denen überlappende Zuständigkeiten bestehen. Dazu können Beschwerden zählen, die sich – wie im Beispiel – auf irreführende Designpraktiken beziehen. Das Thema betrifft unter anderem den Verbraucher:innen- und Datenschutz. Hier müssen die Zuständigkeiten erst noch festgelegt werden. Sollte der DSC künftig selbst dafür zuständig sein, ist der Aufbau von Ressourcen und Fachexpertise umso wichtiger.

#### **Fall 4: Daten anfordern und nutzen**

Auf einer sehr großen deutschen Onlineplattform werden angebliche Wundermittel gegen COVID-19 verkauft, die allerdings wirkungslos sind. Oftmals werden diese Mittel den Menschen automatisiert in der Suchleiste vorgeschlagen. Der DSC fordert vom Unternehmen Daten an, um die Ausmaße dieses Verkaufs zu prüfen und zu ergründen, inwiefern das Unternehmen im Zusammenhang mit solchen Geschäften mögliche Risiken zum öffentlichen Gesundheitsschutz erkennt und minimiert (Artikel 34(1)(d), Artikel 35). Der DSC analysiert die Datensätze und arbeitet dazu teilweise mit Forschenden einer Universität zusammen.

*Artikel 40(1)*

*VLOP*

*Durchsetzung*



Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
-	Datenanfrage und -auswertung	-	-

Der DSC kann Daten bei sehr großen Plattformen anfragen, die in seinem Mitgliedsland angesiedelt sind. Zwar haben nicht viele der bekannten großen Unternehmen wie Facebook oder TikTok ihren EU-Hauptsitz in Deutschland. Wohl aber könnte es einige sehr große deutsche Onlinemarktplätze oder weniger bekannte Webseiten geben, zu denen der DSC Daten anfragen kann.

Außerdem können Forschende, etwa an Universitäten und in zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, Datengesuche an VLOPs richten – auch an solche, die nicht in Deutschland sitzen. Das geht aber nur über die DSCs. Zum Beispiel könnte ein deutsches Forschungsteam sich an den deutschen DSC wenden, wenn es Datensätze von TikTok beantragen möchte. Dann muss der deutsche DSC eine erste Einschätzung abgeben und den Antrag weiterleiten (Artikel 40(9)), in diesem Fall nach Irland, wo TikTok seinen EU-Sitz hat.

Dieser Fall offenbart, wie wichtig die DSCs gerade für die neuartigen Datenzugangsregeln<sup>11</sup> für VLOPs sind. Der deutsche DSC muss in der Lage und willens sein, selbst Datenanalysen durchzuführen, die Datenanfragen Dritter zu prüfen und die bereitgestellten Datenzugänge der Plattformen zu bewerten. Dafür sind eine entsprechende technische Infrastruktur und Expertise ebenso nötig wie ein Selbstverständnis als datenanalytischer Regulator. Sowohl die eigenen Datenzugangsanträge als auch die Anträge von Forschenden müssen sich auf den Umgang der VLOPs mit wichtigen Risiken beziehen, zum Beispiel mögliche Gefahren für die Grundrechte, aber auch – wie in diesem Fall – für den öffentlichen Gesundheitsschutz. Deshalb ist insbesondere Expertise zu diesen Risiken, aber auch zu Risikomanagement und -minimierung allgemein gefragt. Dafür sollte beim DSC selbst Wissen vorhanden sein, aber der Fall unterstreicht auch, wie wichtig die Zusammenarbeit mit externen Fachleuten ist.

<sup>11</sup> Alexander Wehde, „Datenzugang über Art. 31 Abs. 2 DSA-E“, *Beilage zu MMR* 9 (2022).



### Fall 5: Untersuchung gegen eine VLOP anstoßen und begleiten

Der deutsche DSC vermutet, dass eine sehr große Onlineplattform aus einem anderen EU-Land ihre öffentliche Datenbank zu Onlinewerbung nicht im Einklang mit dem DSA aufgebaut hat (Artikel 39). Die Plattform richtet sich auch an Menschen in Deutschland. Hinweise zu den möglichen Versäumnissen des Unternehmens kamen von einem deutschen Wissenschaftsteam. Der DSC verfasst eine begründete Stellungnahme und übermittelt diese zusammen mit eigenen ersten Untersuchungsergebnissen und der Bitte, eine weitergehende Untersuchung einzuleiten, an die Kommission. Die Kommission lässt sich von der Argumentation des DSC überzeugen, startet eine Untersuchung und bindet dabei den DSC bei ihren Befragungen und Durchsuchungen bei der VLOP ein.

*Artikel 65, 66, 67(5), 68(2), 69(7), 85*

*VLOP*

*Durchsetzung; Koordination EU*

Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
Gegebenenfalls Untersuchung von VLOPs vor Einreichung; gegebenenfalls Unterstützung der Untersuchung der Kommission	Einreichen einer Bitte um Untersuchung bei der Kommission; Informationsaustausch mit der Kommission; Unterstützung der Untersuchung der Kommission	Entgegennahme des Hinweises; Eröffnung und Durchführung der Untersuchung; Einbindung des DSC	-

Die Zusammenarbeit mit der Kommission steht bei diesem Fall im Vordergrund, da es sich um eine sehr große Onlineplattform handelt. Die Kommission wird zwar ihre eigenen Kapazitäten aufstocken und ist bei vielen Fragen allein für VLOPs zuständig. Aber das Beispiel verdeutlicht, dass auch der DSC in der Lage sein sollte, sich bei der Aufsicht sehr großer Plattformen einzubringen. Er kann Untersuchungen gegen sehr große Plattformen anstoßen und unterstützen, obwohl die Kommission die zentrale Rolle spielt. Deshalb muss beim DSC Fachwissen zu sozialen Netzwerken, Suchmaschinen und Onlinemarktplätzen gebündelt und aufgebaut werden. Nur so ist er in der Lage, der Kommission nicht nur zuzuarbeiten, sondern sie bei Bedarf „anzustupsen“. Ebenfalls sind Kommunikationswege für den Austausch zwischen nationalen



Behörden und mit der Kommission nötig. Für letzteres, den Informationsaustausch zwischen DSCs und Kommission, soll es laut DSA ein EU-weites System geben (Artikel 85).

Im vorliegenden Fall geht es um Regeln, zu denen es in deutschen Behörden bisher keine Erfahrung gibt. Eine öffentliche Datenbank für Onlinewerbung war bislang für Plattformen nicht verpflichtend. Die freiwilligen, rudimentären „Werbebibliotheken“ einiger Plattformen haben wissenschaftliche, journalistische und zivilgesellschaftliche Organisationen geprüft.<sup>12</sup> Neben dem Aufbau interner Expertise beim DSC zeigt sich hier erneut, dass ein guter Austausch mit externen Fachleuten wichtig wird, um deren Erfahrungen und Wissen in die Aufsichtsarbeit einzubinden.

### Fall 6: Parameter für Risikomaßnahmen festlegen

Die Kommission und die DSCs entwickeln gemeinsam eine Leitlinie dazu, wie VLOPs im Einklang mit den Grundrechten die Risiken ihrer Angebote minimieren können (Artikel 35). Im Zuge dessen haben sie sich intensiv mit möglichen Maßnahmen – etwa Anpassungen des Plattformdesigns, der Empfehlungssysteme und der Inhaltmoderation – auseinandergesetzt. Nun kommt es zu einer Krisensituation in der EU: Ein tagelanger Streik in mehreren großen Städten eskaliert, Trittbrettfahrer:innen verüben im Zuge dessen Anschläge. Auf VLOPs gehen gewaltverherrlichende und irreführende Inhalte viral. Das Gremium empfiehlt der Kommission, von VLOPs kurzfristige Risikobewertungen und Gegenmaßnahmen zu fordern.

*Artikel 35(3), 36(1)*

*VLOP*

*Durchsetzung; Koordination EU*

<sup>12</sup> Beispielhaft: Laura Edelson, Tobias Lauinger, und Damon McCoy, „[A Security Analysis of the Facebook Ad Library](#)“ (2020 IEEE Symposium on Security and Privacy (SP), San Francisco, CA, 2020), S. 661-678; Paddy Leerssen u. a., „[News from the ad archive: how journalists use the Facebook Ad Library to hold online advertising accountable](#)“, *Information, Communication & Society*, 26. Dezember 2021, 1–20; Simon Kruschinski und Márton Bene, „[In Varietate Concordia?! Political Parties' Digital Political Marketing in the 2019 European Parliament Election Campaign](#)“, *European Union Politics*, 8. September 2021.



Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
Gegebenenfalls Zusammenarbeit zum DSC	Zusammenarbeit mit Kommission bei Erstellung der Leitlinie; Zusammenarbeit im Gremium zu Krisensituation	Federführung der Erstellung der Leitlinie; Erarbeitung der Krisenmaßnahmen; Informationsaustausch mit Gremium	Empfehlung an die Kommission für Krisenmaßnahmen; Informationsaustausch mit Kommission

Bei einigen Verhaltenskodizes oder Leitlinien, die der DSA vorsieht, sind direkt die DSCs gefragt, wie im vorliegenden Beispiel. Die Vorschriften zur Risikominimierung sind ein wichtiger Aspekt des DSA, da sie erstmals für sehr große Plattformen verpflichtende Maßnahmen vorsehen, um mit möglichen Gefahren umzugehen. Hierzu kann es Empfehlungen geben, die die Kommission gemeinsam mit DSCs ausarbeitet. Eine indirekte Beteiligung der DSCs gibt es bei anderen Kodizes und Standards, bei deren Entwicklung das Gremium eingebunden sein muss, das aus allen DSCs besteht. Noch bedeutsamer ist das Gremium bei der Feststellung einer Krisensituation. Ohne eine Empfehlung des Gremiums an die Kommission kann letztere nicht aktiv werden und kurzfristige Gegenmaßnahmen der VLOPs anordnen (Artikel 36).

Anhand dieser Überlegungen wird klar, dass ein starker DSC nötig ist, um auf europäischer Ebene auf Augenhöhe mit der Kommission zusammenarbeiten zu können. Andernfalls hätte der DSC kaum Möglichkeiten, die Entwicklung von Leitlinien mitzugestalten oder Empfehlungen zu Krisensituationen abzugeben.

### **Fall 7: Dokumentieren und kommunizieren**

Der DSC macht seinen Tätigkeitsbericht öffentlich zugänglich. Der Bericht enthält die Anzahl der eingegangenen Beschwerden, eine Übersicht zu den Anordnungen gegen illegale Inhalte und wie diese Anordnungen umgesetzt wurden. Für die Erstellung des Berichts stand der DSC mit mehreren anderen deutschen Behörden im Austausch.

*Artikel 55*  
*Non-VLOP, VLOP*  
*Kommunikation; Koordination DEU*



Wer hat in diesem Fall welche Rolle?			
Deutsche Behörden (abgesehen vom DSC)	Deutscher DSC	Kommission	Gremium
Zuarbeit zum DSC	Erstellung und Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts	Empfang des Tätigkeitsberichts	Empfang des Tätigkeits- berichts

Der DSC muss seine Arbeit dokumentieren sowie Berichte erstellen und entgegennehmen. Zum Beispiel muss der Koordinator jährlich über seine eigene Arbeit (inklusive aller anderen beteiligten Behörden) berichten (Artikel 55), muss zu jeder grenzüberschreitenden Untersuchung Berichte erstellen (Erwägungsgrund 130) und alle zwei Jahre zu den Zertifizierungen der Stellen für außergerichtliche Streitbeilegung Bericht erstatten (Artikel 21(4)).

Es ist zwar nicht ausdrücklich im DSA festgeschrieben, dass der DSC auch eine öffentliche Kommunikations- und Beratungsrolle einnehmen soll. Allerdings gibt es deutliche Anhaltspunkte dafür, dass das nötig und auch gewünscht ist. Zum Beispiel muss der Tätigkeitsbericht öffentlich gemacht werden (Artikel 55(1)) und der DSC fungiert als erste Ansprechstelle für DSA-Beschwerden ([Fall 3](#)). Dies lässt darauf schließen, dass der DSC auch nach außen kommunizieren muss, etwa gegenüber Medien und Nutzenden.



### 3. Empfehlungen für einen starken DSC

Die Fallbeispiele offenbaren, wie vielfältig die Aufgaben des DSC sind. Welche Expertise ist nötig, um diese Aufgaben zu erfüllen? Welche Strukturen müssen aufgebaut werden? Von welchen Werten sollte sich der DSC leiten lassen? Welche Ressourcen werden gebraucht? Die folgenden Vorschläge liefern erste Antworten auf diese Fragen. Zur besseren Übersicht sind die Empfehlungen in die fünf Schwerpunkte Unabhängigkeit, Arbeitsweise, Expertise, Datenanalyse und Forschung sowie Werte unterteilt, wobei viele Vorschläge auch mehreren Kategorien zuzuordnen sind. Zum Beispiel gibt es einen Bedarf an interdisziplinärer Expertise, was wiederum im Zusammenhang mit passenden Arbeitsweisen steht, etwa wenn es um den Austausch mit externen Fachleuten geht.

Einige der folgenden Ideen finden in der Praxis zumindest teilweise schon Anwendung, weil sie entweder auf grundsätzlichen Leitlinien für transparente Aufsicht beruhen<sup>13</sup> und/oder in deutschen Behörden bereits erprobt wurden. Beispielsweise ist der ohnehin geplante Ausbau der Datenkompetenz in der Verwaltung<sup>14</sup> gerade für den DSC unerlässlich und Behörden sind selbstverständlich erfahren im Aufbau von Fachexpertise. Allerdings haben die Fälle gezeigt, dass der DSC auch neuartige Aufgaben bereithält. Insbesondere der starke Fokus auf datengetriebene Aufsichtsarbeit in Kombination mit der Notwendigkeit, über verschiedene Regulierungsfelder hinweg zu arbeiten, erfordert ein Umdenken. Deshalb müssen Ansätze aus verschiedenen Bereichen miteinander kombiniert werden, bestehende Expertise ausgebaut und zugeschnitten werden und neue Arbeitsweisen etabliert werden.

#### Unabhängigkeit

##### Weisungsunabhängige Agentur mit eigenem Haushalt

Der Koordinator muss laut DSA unabhängig sein. Wird der deutsche DSC an eine bestehende Behörde angedockt (gerade wenn diese selbst nicht unabhängig ist), muss sichergestellt werden, dass die Organisationseinheit „DSC“ keiner Fachaufsicht durch ein Ministerium unterliegt.<sup>15</sup> Zum Beispiel könnte als ein eigener,

<sup>13</sup> Zum Beispiel OECD, „[Regulatory Enforcement and Inspections](#)“ (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014).

<sup>14</sup> Die Bundesregierung geht davon aus, dass bis 2025 rund zwei Drittel der Beschäftigten aus der Bundesverwaltung ausscheiden und deshalb eine umfassende Reform des Verwaltungsapparats, inklusive Personalanwerbungen und Ausbau der Datenkompetenz, nötig ist. „[Deutscher Aufbau- und Resilienzplan \(DARP\): Komponente 2.1 - Daten als Rohstoff der Zukunft](#)“ (Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 27. April 2021), S. 433-434.

<sup>15</sup> Wenn ein Ministerium die Fachaufsicht über eine Behörde innehat, kann es in die inhaltliche Arbeit der Behörde eingreifen. Die Rechtsaufsicht ist beschränkter: Hier geht es nur um eine Prüfung, ob die Verwaltung rechtmäßig handelt. Bundesministerium des Innern, „[Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich](#)“, 2. Mai 2008.



weisungsfreier Strang im Organigramm eine „Deutsche Digitale-Dienste-Agentur“ (3DA) aufgebaut werden, möglichst mit einem eigenen Haushaltsplan<sup>16</sup>. Sollte es keine völlige Weisungsfreiheit geben, müssen zumindest alle Weisungen der Bundesregierung unverzüglich veröffentlicht werden, um größtmögliche Transparenz herzustellen.<sup>17</sup>

Eine Berichts- und Rechenschaftspflicht sollte gegenüber dem Bundestag bestehen, damit der DSC nicht ohne parlamentarische und letztlich öffentliche Kontrolle handeln kann. Dazu tragen auch die jährlichen Tätigkeitsberichte bei, die laut DSA verpflichtend sind. Entscheidungen des DSC müssen vor Gericht anfechtbar sein.<sup>18</sup>

Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass alle Untersuchungs- und Aufsichts-befugnisse, die der DSA für den Koordinator ausdrücklich fordert, von Anfang an gegeben sind. Beim deutschen NetzDG hat es zu lange gedauert, bis die zuständige Behörde Aufsichtsaufgaben wahrnehmen durfte.<sup>19</sup> Dies sollte sich beim DSC nicht wiederholen, auch wenn einige Aufsichtstätigkeiten ohnehin bei anderen Behörden verbleiben (Fälle 1 und 2).

## Fachkundige DSC-Leitung, die nicht von der Regierung bestimmt wird

Die Unabhängigkeit des DSC wird auch dadurch gewährleistet, dass weder Regierung noch Parteien allein entscheiden, wer den DSC leitet. Dass ein Bundesministerium oder die Bundesregierung die Leitung des DSC bestimmt, sollte deshalb ausgeschlossen werden. Das Modell der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) könnte als Vorbild dienen. Vertreter:innen aus Bundesrat und Bundestag schlagen dort die Leitung vor, die dann von der Bundesregierung ernannt wird. Alternativ könnten Bundesrat und Bundestag einen Expert:innenrat benennen, der Vorschläge für die Leitungsposition macht. Gerade weil bei der Umsetzung des DSA in Deutschland auf föderale Strukturen geachtet werden muss, könnte dies eine Lösung sein. Sollte ein pluralistischer DSC-Beirat gegründet werden, könnte auch dieser in die Personalentscheidung eingebunden werden.

<sup>16</sup> Alternative Finanzierungsmodelle scheinen in Deutschland auf kurze Sicht unrealistisch. Dazu zählen Gebühren von Nutzenden, was entfernt mit dem Rundfunkbeitrag vergleichbar ist, da dieser auch die Landesmedienanstalten unterhält. Es könnte auch eine Gebühr von „nicht sehr großen“ deutschen Plattformen erhoben werden, ähnlich wie die Kommission dies für sehr große Onlineplattformen vorsieht.

<sup>17</sup> Das sieht zum Beispiel für die Bundesnetzagentur § 193 des Telekommunikationsgesetzes vor.

<sup>18</sup> Für viele deutsche Behörden ist dies in den jeweiligen Rechtsgrundlagen gegeben, zum Beispiel für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Bundesdatenschutzgesetz (§ 20) oder für das Bundeskartellamt im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 63).

<sup>19</sup> Katrin Gessinger, „Weitere Vorgaben im Kampf gegen den digitalen Hass: Zur Novellierung des NetzDG im Jahr 2021“, *Kriminalpolitische Zeitschrift*, Nr. 6 (2021), S. 364-371.



Eine unabhängige, starke Leitung des DSC ist für alle weiteren hier vorgestellten Ideen nötig: Ein Fokus auf transparente Aufsichtsarbeit, der Aufbau von datenwissenschaftlicher Expertise, die DSA-Koordination über Projektteams oder der Austausch mit externen Fachleuten müssen von oberster Stelle vorgelebt und gefördert werden. Die Mitarbeitenden füllen solche Maßnahmen mit Leben, aber ihre Arbeit würde ins Leere laufen, wenn es in der Leitungsebene an grundlegender Expertise und an Motivation mangelte, den DSC als fähige, eigenständige Aufsichtsbehörde zu positionieren. Vorgaben, welche Qualifizierung die Leitung haben sollte, könnten sich an die erforderliche Expertise beim DSC anlehnen.

### Eigenes Lobbyregister und Transparenzmaßnahmen

Neben der politischen Unabhängigkeit ist auch eine Unabhängigkeit von der Industrie im DSA festgelegt. Nichtsdestotrotz wird der Austausch mit Unternehmen für den DSC wichtig. Dies zeigt sich etwa an den Fällen 2, 4 und 5, wo es jeweils darauf ankommt, offene Kommunikationskanäle auch mit Unternehmen zu haben, aber gleichzeitig eine kritische Distanz zu wahren. Leitlinien zu entwickeln und in Krisensituationen zu kommunizieren (Fall 6) funktioniert ebenfalls besser, wenn der Regulator die Unternehmenspraxis gut kennt, zugleich aber Sicherheitsmechanismen existieren, die eine Vereinnahmung verhindern.

Deswegen ist im Hinblick auf Lobbying Transparenz wichtig. Lobbygespräche sollten schnell und umfassend offengelegt werden, entweder in einem eigenen Transparenzregister beim DSC oder als Zusatz zum bereits bestehenden Lobbyregister beim Bundestag. Gerade weil dies bei Behörden bislang eher unüblich ist, könnte der deutsche DSC so zum Vorreiter in Sachen Transparenz werden.

Der DSC sollte für Fachleute aus der Privatwirtschaft, gerade von Plattformen, als Arbeitsplatz attraktiv sein (siehe Talente). Allerdings muss auch vermieden werden, dass ehemalige Plattformmitarbeitende den DSC „übernehmen“. Deshalb sollte auf ein ausgewogenes Team geachtet werden (siehe Expertise). Zusätzlich könnte es eine „Abkühlphase“ (Karenzzeit) für den Wechsel von Personen mit Leitungsaufgaben aus vom DSA regulierten Unternehmen sowie aus Parteien und Bundesministerien zum DSC geben. Für den Wechsel von der Politik und Verwaltung in die Wirtschaft gibt es teils Regeln<sup>20</sup>, aber der DSC sollte in ähnlicher Weise klarstellen, dass Menschen, die noch vor kurzem in leitenden Funktionen bei Plattformen gearbeitet haben, nicht sofort danach beim DSC anfangen können.

<sup>20</sup> Für eine Übersicht und Kritik an den geltenden Regeln siehe Lobbypedia, „Karenzzeit“, 2022.



## Whistleblowing-Stelle

Der DSC soll laut DSA als Beschwerdestelle fungieren. Es könnten zusätzlich sichere Kanäle für besonders sensible Hinweise eingerichtet werden. Der DSC sollte es Hinweisgeber:innen, insbesondere aus Tech-Unternehmen, ermöglichen, anonym, sicher und einfach Missstände anzuzeigen.<sup>21</sup> Whistleblower:innen waren auch bisher schon wichtig, um überhaupt die Notwendigkeit von klaren, demokratisch legitimierten und konsistent durchgesetzten Regeln für soziale Netzwerke und andere Plattformen zu verdeutlichen. Mit dem DSA ist die Aufdeckung von Missständen nicht weniger wichtig geworden. Für den DSC könnten solche Informationen zum Beispiel Anstoß für eigene Datenanfragen sein (Fall 4). Eine Whistleblowing-Stelle sollte auch als zusätzliche eigene Transparenzmaßnahme der Behörde existieren, um mögliche Verfehlungen des DSC selbst aufzudecken.

## Personal und Ressourcen, um mehr als ein kleines Sekretariat zu sein

Wie die Fälle 1 und 2 zeigen, verbleiben einige Aufsichtsaufgaben bei anderen Behörden, selbst wenn der DSC aufgebaut ist. Auch dort sollte personell und finanziell nachgebessert werden. Doch die Hoffnung, dass damit die meisten Aufgaben des DSC abgedeckt sind, haben die anderen Fällen widerlegt. Der Arbeitsaufwand beim DSC darf nicht unterschätzt werden. Der DSC muss in der Lage sein, jederzeit mehrere eigene Fälle bearbeiten und sich gleichzeitig auf europäischer Ebene einbringen zu können. Allein der Austausch zwischen deutschen Behörden und 26 anderen DSCs ist eine arbeitsintensive Aufgabe. Hinzu kommen die Akkreditierung von „trusted flagger“ und außergerichtlichen Streitbelegungsstellen, die Annahme von Beschwerden sowie die Prüfung von Forschungsdatenanfragen. Auch wenn eine Schätzung der nötigen Ressourcen aktuell noch schwierig ist<sup>22</sup>: Eine Personalstärke im dreistelligen Bereich und ein jährliches Budget im zweistelligen Millionenbereich scheinen langfristig notwendig. Verglichen mit anderen Behörden, die sich schon mit Teilbereichen des DSA beschäftigen, läge der DSC damit immer noch im unteren Mittelfeld.<sup>23</sup> Einmalige Ausgaben entstehen anfangs etwa beim Aufbau von Systemen für die Akkreditierung. Zu Beginn sind außerdem zunächst Angestellte nötig,

21 Die Bundesregierung arbeitet gerade an einem Gesetz zum Schutz von Whistleblower:innen, was allerdings Schwächen aufweist. Bleibt es bei einem Gesetz mit vielen Ausnahmen, sollte der DSC, soweit möglich, eigene starke Schutzregeln etablieren. Siehe Kai Dittmann, „Die Regierung traut sich nicht“, *Der Tagesspiegel*, 14. Juli 2022; Stefan Krempel, „Whistleblower: Bundesregierung will Hinweisgeber besser schützen“, *heise online*, 27. Juli 2022.

22 Fn. 32 in Torsten J. Gerpott, „Wer reguliert zukünftig Betreiber großer Online-Plattformen? Aufsichtssysteme in den Vorschlägen der Europäischen Kommission für Gesetze über digitale Märkte und über digitale Dienste“, *Wirtschaft und Wettbewerb* 71, Nr. 9 (1. Juli 2021), S. 485; Falk Steiner, „DSA: Auch in Österreich noch viel Unklarheit“, *Europe Table*, 4. August 2022.

23 Zum Vergleich: Die Bundesnetzagentur ist eine der größeren deutschen Behörden. Sie beschäftigt fast 3.000 Menschen und hatte 2021 ein Budget von über 260 Millionen Euro. Für eine Aufstellung ausgewählter Behördenbudgets siehe Schaubild 5 in Jaurisch, „Neue EU-Regeln für digitale Dienste: Warum Deutschland eine starke Plattformaufsicht braucht“.



um eine Übersicht der Aufgaben zu erstellen und diese von bestehenden Aufsichtsfeldern abzugrenzen (siehe Expertise). Nach der Berechnung, wie viele sehr große Onlineplattformen es in Deutschland gibt, und sobald erste Erfahrungen vorliegen, wie viele Fälle und Beschwerden beim DSC landen, könnte die Personalstärke entsprechend angepasst werden. Ein Forschungsetat, etwa um Studien in Auftrag zu geben, ist nötig (siehe Stabsstelle). Neben Fachkräften für die inhaltliche und koordinierende Tätigkeit benötigt der DSC zudem Personal für zentrale Dienste wie Öffentlichkeitsarbeit. Die Betreuung eines DSC-Beirats muss ebenfalls eingeplant werden.

Zur technischen Ausstattung zählen insbesondere die Infrastruktur wie zum Beispiel Server- und Speicherkapazitäten und passende Hard- und Software für Datenanalysen, den sicheren Datenaustausch sowie für geeignete Kommunikationskanäle, die das kollaborative Arbeiten in den Projektgruppen ermöglichen. Vermutlich ist erst nach den ersten Fällen ersichtlich, welche speziellen Ressourcen das Projektmanagement zwischen unterschiedlichen Behörden benötigt.

## **Arbeitsweise**

### **Flexible Projektgruppen für Koordination auf unterschiedlichen Ebenen**

Es ist absehbar, dass kurzfristig Kompetenzen und Befugnisse für die Plattformaufsicht bei mehreren deutschen Behörden liegen werden.<sup>24</sup> Fälle 1 und 2 illustrieren, wie gerade Verfahren zu einzelnen illegalen Inhalten bei schon jetzt zuständigen Behörden verbleiben. Aber es wäre hilfreich, wenn es selbst in solchen Fällen Koordination mit anderen Stellen gäbe, da etwa in Fall 1 ein und dieselbe Plattform mutmaßlich gegen unterschiedliche DSA-Vorgaben verstößt. Auch ein Querschnittsthema wie Plattformdesign (Fall 3) erfordert den Austausch zwischen Behörden, gerade wenn Konflikte über Zuständigkeiten auftreten. Hinzu kommt, dass für einige Aufsichtsfragen eine Zusammenarbeit auf der EU-Ebene nötig ist (Fälle 3, 5 und 6). Kurzum: Es wird einen hohen Abstimmungsbedarf für die deutsche Plattformaufsicht geben, nicht nur mit der Kommission und anderen Ländern („cross-country cooperation“), sondern auch zwischen Behörden („cross-regime cooperation“<sup>25</sup>).

Für themenübergreifende Arbeit muss es ein Format beim DSC geben, in dem diverse Behörden zusammenkommen und sich gründlich, aber schnell, einen Überblick verschaffen, wer gesetzlich wofür zuständig ist und inwiefern zusammengearbeitet wird.

<sup>24</sup> Vgl. Gerpott, „[Wer reguliert zukünftig Betreiber großer Online-Plattformen? Aufsichtssysteme in den Vorschlägen der Europäischen Kommission für Gesetze über digitale Märkte und über digitale Dienste](#)“; Tabea Röbner und Karl-Eberhard Hain, „[Neues Internetgesetz der EU: Wer wird unser Digital-Koordinator?](#)“, *FAZ.NET*, 5. Juli 2022.

<sup>25</sup> Monti und de Streel, „[Improving EU Institutional Design to Better Supervise Digital Platforms](#)“.

Schnelligkeit ist nötig, weil ansonsten die Risiken und Verstöße zu lange weiter bestehen oder die Produkt- und Designentwicklungen gerade bei größeren Plattformen die Verfahren obsolet werden lassen. Das war bisher manchmal bei europäischen Datenschutzverfahren der Fall<sup>26</sup>, in der Anfangszeit beim NetzDG in Deutschland<sup>27</sup> und bei wettbewerbsrechtlichen Verfahren auf EU-Ebene<sup>28</sup>.

Eine Möglichkeit für eine flexible, dynamische Kooperation sind Arbeits- oder Projektgruppen („task forces“; siehe hierzu auch ein mögliches Organigramm für den DSC im [Anhang](#)). In [Fall 1](#) hieße dies: Es könnte eine Projektgruppe zur besagten Plattform gebildet werden, um herauszufinden, welche Verstöße vorliegen und wer aktiv wird. Die Plattform würde davon profitieren, eine zentrale Ansprechperson in der Projektgruppe zu haben. Die jeweiligen Regulierungsentscheidungen verblieben bei den zuständigen Behörden, sodass es nicht zu Kompetenzüberlappungen zwischen Bund und Ländern kommt. Solche Überlappungen („Mischverwaltung“<sup>29</sup>) sind in Deutschland weitgehend verboten. Der Grundsatz für den DSC könnte sein: „Weiterleitung, wenn nötig – eigene Bearbeitung, wenn möglich“. Als weiteres Beispiel kann [Fall 3](#) herangezogen werden: Es mehren sich Beschwerden zu irreführendem Plattformdesign beim DSC. Daraufhin wird eine Task Force aufgebaut, in der neben dem DSC der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), eine Landesmedienanstalt und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) gemeinsam erarbeiten, wer wie aktiv werden kann. Auch eine Datenanfrage könnte über eine Task Force laufen ([Fall 4](#); siehe auch [Stabsstelle](#)). Der DSC könnte mit seinen Task Forces zudem themenübergreifende Regulierungsfragen erforschen, Studien in Auftrag geben oder mit Wissenschaftler:innen zusammenarbeiten. Dabei kann er sich grob an Kooperationsformaten zwischen Behörden in anderen Ländern orientieren. Zum Beispiel hat das britische „Digital Regulation Cooperation Forum“ eine gemeinsame Studie zur Auditierung von Algorithmen erstellt<sup>30</sup> (siehe [DSC-Forum](#)).

Eine anlassbezogene Zusammenarbeit würde dem Koordinationsanspruch des DSC gerecht. Dieser könnte zum Beispiel standardmäßig die Leitung der Projektgruppe

26 Estelle Massé, „[Four Years under the EU GDPR: How to Fix Its Enforcement](#)“ (Brussels: Access Now, Juli 2022); Johnny Ryan und Alan Toner, „[Europe's Enforcement Paralysis: ICCL's 2021 Report on the Enforcement Capacity of Data Protection Authorities](#)“ (Dublin: Irish Council for Civil Liberties, 13. September 2021).

27 Torben Klaus, „[Hass im Netz: Facebook zahlte fünf Millionen Euro Strafe](#)“, FinanzNachrichten.de, 3. September 2021.

28 Javier Espinoza, „[EU Has Been Too Slow to Tame Big Tech, Says Bloc's Auditor](#)“, Financial Times, 19. November 2020; European Court of Auditors, „[Special Report No 24/2020: The Commission's EU Merger Control and Antitrust Proceedings: A Need to Scale up Market Oversight](#)“ (Luxembourg: European Court of Auditors, 19. November 2020); Torsten J. Gerpott, „[Das Gesetz über digitale Märkte nach den Trilog-Verhandlungen](#)“, Computer und Recht 38, Nr. 6 (2022), S. 409-410.

29 Das Verbot der Mischverwaltung soll dafür sorgen, dass eine Regulierungsentscheidung klar einer politischen Einheit oder Ebene zuzuordnen ist. Das heißt aber keinesfalls, dass Bund und Länder nicht zusammenarbeiten dürfen, siehe Mario Martini, „[Digitalisierung der Verwaltung](#)“, in Handbuch des Verwaltungsrechts, Band I: Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts, hg. von Wolfgang Kahl und Markus Ludwigs (Heidelberg: C.F. Müller, 2021), 1115-1117; Stephan Dreyer, Markus Oermann, und Wolfgang Schulz, „[Kooperative Medienregulierung? Möglichkeiten und Grenzen der Koordination und Kooperation von Bund und Ländern bei konvergenten Regulierungsmaterien](#)“ (Berlin: Die Medienanstalten, 2016).

30 Digital Regulation Cooperation Forum, „[Auditing Algorithms: The Existing Landscape, Role of Regulators and Future Outlook](#)“ (London: Digital Regulation Cooperation Forum, 28. April 2022).

stellen, die als Ansprechperson für alle Stakeholder:innen auftritt. Gleichzeitig würde die Arbeit in Projektgruppen dem Anspruch gerecht, bestehende Behördenexpertise einzubinden. Die Bildung einer Task Force und deren Abstimmungsverfahren dürfen dabei nicht zu lange dauern. Daher sollte in der Anfangsphase des DSC ein Verfahren entwickelt werden, wie langwierige Abstimmungen zwischen DSC und anderen Behörden sowie innerhalb von Behörden vermieden werden können. Dieses Verfahren sollte kontinuierlich bewertet und verbessert werden. Für den schnellen Aufbau einer Task Force ist es sinnvoll, in jeder für den DSA zuständigen Behörde eine:n DSA-Beauftragte:n zu benennen. Die Beauftragten könnten zunächst selbst Teil der Projektgruppe sein und bei Bedarf ihre Position an andere Fachleute der Behörde abtreten – in jedem Fall hätte der DSC aber immer eine feste Ansprechperson zur Bildung einer Task Force. Der DSC könnte ein regelmäßiges Treffen mit den DSC-Beauftragten leiten und dort Fragen behandeln, die über einzelne Projekte hinausgehen. Dadurch wird der Informationsfluss zwischen den Behörden und dem DSC zu Plattformaufsicht in Deutschland sichergestellt.

Interdisziplinäre Projektteams erinnern eher an privatwirtschaftliche Unternehmen. Solche Strukturen halten aber mittlerweile auch in der Regierung und Verwaltung Einzug<sup>31</sup>, etwa beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)<sup>32</sup>, bei „GovLabs“ auf kommunaler oder Bundesebene, bei der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) oder bei DigitalService, einem bundeseigenen Unternehmen für Softwareentwicklung<sup>33</sup>. In der Regulierung ist eine fallbezogene Arbeit längst nichts Neues. Viele Aufsichtsbehörden arbeiten so, denn einzelne Regulierungsentscheidungen – etwa zu Rundfunklizenzen (Medienanstalten), Monopolen (Bundeskartellamt) oder Genehmigungen bei Gasversorgungsnetzen (Bundesnetzagentur) – sind letztlich „Fälle“. Beim Bundeskartellamt und der Bundesnetzagentur gibt es dafür Beschlussabteilungen beziehungsweise -kammern, bei den Medienanstalten gemeinsame Gremien auf Bundesebene. Eine fallbezogene Arbeit findet sich auch bei wettbewerbsrechtlichen Verfahren auf EU-Ebene, wo die zuständige Generaldirektion Fallbearbeiter:innen („case handlers“) hat. Für den DSC müssten solche Verfahren abgewandelt werden, da dort „case handlers“ eben nicht immer eigene Regulierungsentscheidungen betreuen müssen, sondern es auch um Kooperation und Weiterleitung gehen kann und die Idee gerade ist, Expertise aus unterschiedlichen Bereichen

31 Für einen Überblick zu Versuchen innovativer Organisationsformen in Ministerien und Behörden siehe Kapitel D in Michael Kolain und Dennis Hillemann, „Govtech - Government Technology“, in *StichwortKommentar Legal Tech*, hg. von Martin Ebers (Baden-Baden: Nomos, 2023).

32 Als Beispiel für die eigene Agilität gibt das BMAS seine interdisziplinäre, projektbasierte „Denkfabrik Digitale Arbeitswelt“ an. Auch gibt es im Ministerium ein „Flexiteam“, das andere Mitarbeitende punktuell bei Projekten unterstützen kann. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Moderne Verwaltung“, 2022; dies umfasst auch die Einbindung externer Expertise, siehe „Partizipativ und interdisziplinär: So entstanden die Eckpunkte für eine faire Plattformökonomie“, 5. Februar 2021.

33 DigitalService entwickelt Software für und mit dem Bund. Die Teams sind interdisziplinär besetzt und stehen im Austausch mit den jeweiligen Ministerien/Verwaltungen. DigitalService, „Wie wir arbeiten“, 2022 (Transparenzangabe: DigitalService ist im Beirat der SNV vertreten).



zusammenzubringen. Die geplante Durchsetzungsstruktur für den DSA bei der Kommission lässt ebenfalls darauf schließen, dass es „Fall-Teams“ zu bestimmten Themen oder bestimmten VLOPs geben wird.<sup>34</sup>

Bislang fiel es Behörden nicht immer leicht, flexible, themenübergreifende Arbeitsstrukturen aufzubauen. Es mag Unmut oder gar Misstrauen bei Behörden und Ministerien geben, überhaupt zusammenzuarbeiten. Bund und Länder beharren oft auf siloartigen Strukturen. Abstimmungsprozesse, gerade solche ohne Mehrheitsprinzip, erschweren schnelle Entscheidungen. Wenn Stellen dann zusammenarbeiten wollen, sie aber bestimmte Informationen oder Daten nicht austauschen dürfen, kann auch daran die Kooperation scheitern. Es müssen also sowohl gesetzliche Grundlagen geschaffen werden als auch Kooperationsbereitschaft herrschen. Diese Erkenntnis hat sich durchgesetzt und hat mitunter zu den oben genannten Versuchen geführt, neue Verwaltungsstrukturen einzuführen. Reformvorschläge gibt es viele: Da wären die mittlerweile jahrzehntealten Diskussionen um die „Digitalisierung der Verwaltung“ und „Netzwerkverwaltung“<sup>35</sup>. Vielfach melden sich auch erfahrene Ministerial- und Behördenmitarbeitende mit Ideen zu Wort.<sup>36</sup> Darauf sollte die Bundesregierung aufbauen und diese Ansätze für den DSC weiterentwickeln. Ebenso kann sie aus bestehenden Erfahrungen mit behördenübergreifenden und Bund-Länder-Kooperationen Lehren ziehen. Auch dafür finden sich zahlreiche Beispiele: Von der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) über jugendschutz.net und das geplante Zentrum für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung (ZenDiS) bis zum Gemeinsamen Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) gibt es diverse Rechtsformen und Ansätze für die Zusammenarbeit. Insgesamt sollte die Bundesregierung den Aufbau des DSC als weiteren Anreiz betrachten, dynamische, digitale Verwaltungsstrukturen zu schaffen.

## Informationssystem, um DSC und andere Behörden zu verknüpfen

Ein gut funktionierender Informationsaustausch zwischen DSC und anderen Behörden ist eine Grundlage für eine erfolgreiche Durchsetzung des DSA. Ein behördenübergreifender Austausch ist wichtig, falls tatsächlich auf flexible Projektgruppen gesetzt wird, aber auch grundsätzlich für die Koordination einzelner Verfahren (Fälle 1 und 2), Beschwerden (Fall 3) oder spätestens für den jährlichen Tätigkeitsbericht (Fall 7).

34 Thierry Breton, „Sneak peek: how the Commission will enforce the DSA & DMA“, 5. Juli 2022.

35 Martini, „Digitalisierung der Verwaltung“; für Hinweise zu „innovativer Verwaltung“ danke ich auch Tim Vallée.

36 Patrizia Nanz u. a., „Eine moderne Verwaltung ist Voraussetzung für Deutschlands Zukunftsfähigkeit und Demokratie - Acht Handlungsfelder für die nächste Bundesregierung“, 11. Oktober 2021; Hauke Traulsen u. a., „Mögliche Ansätze zur Verbesserung der föderalen Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland“ (Berlin: Netzwerk: Experten für die digitale Transformation der Verwaltung, 29. Juli 2022).



Der Informationsaustausch zwischen Behörden könnte über verschiedene Maßnahmen sichergestellt werden. Regelmäßige Treffen auf Leitungsebene (siehe DSC-Forum) und Abordnungen zählen dazu ebenso wie informelle Kontakte auf Arbeitsebene, die es ohnehin gibt. Auch formal festgelegte Austauschformate zwischen deutschen Behörden, zum Beispiel zwischen Bundesnetzagentur und Medienanstalten<sup>37</sup>, könnten evaluiert werden, ob sie passend für die Arbeit des DSC sind. Außerdem sollte ein kontinuierlicher und strukturierter Austausch mit den vertrauenswürdigen Hinweisgeber:innen, Stellen der außergerichtlichen Streitbeilegung und Verbraucher:innenschutzverbänden garantiert sein. Letztere sind über die private Rechtsdurchsetzung ein wichtiger Teil der Plattformaufsicht, die die behördliche Arbeit ergänzen sollte.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen muss es als technische Lösung ein gemeinsames Informationssystem geben. Dessen Ausgestaltung hängt davon ab, wie die Koordination generell aufgestellt ist. Wenn es zum Beispiel fallbezogene Projektgruppen gibt, könnte eine gemeinsam genutzte Software mit einer Übersicht über Fälle und Kontaktaufnahmen zu anderen DSCs und der Kommission die Zusammenarbeit erleichtern. Auch das Beschwerdemanagement zwischen Behörden könnte von einer solchen Datenbank profitieren. Der DSC könnte langfristig als zentrale Beschwerdestelle zu Plattformthemen ausgebaut werden, der Beschwerden entweder weiterleitet oder selbst bearbeitet, in jedem Fall aber als einzige Ansprechstelle für die Menschen dient.

Die Kommission arbeitet bereits an einem Informationsaustauschsystem, das laut DSA den Informationsfluss zwischen Kommission, Gremium und DSCs sicherstellen soll (Artikel 85). Ein Informationssystem in Deutschland muss darauf basieren oder leicht darauf aufsetzen können, etwa über eine Datenschnittstelle.

### Dauerhaftes DSC-Forum mit regelmäßigen Treffen auf Leitungsebene

Dass zur Tech-Regulierung Kooperation nötig ist, ist nicht erst seit dem DSA bekannt, weshalb es in Deutschland schon themenübergreifende Zusammenarbeit gibt und diese teils sogar gesetzlich verankert ist.<sup>38</sup> Allerdings ist das Ausmaß der nötigen Kooperation im DSA deutlich höher als bisher, gerade über bestimmte Behörden

<sup>37</sup> Die Medienanstalten, „[Satzung zur Konkretisierung der Bestimmungen des Medienstaatsvertrags über Medienplattformen und Benutzeroberflächen \(in Kraft getreten am 01. Juni 2021\)](#)“, 17. März 2021; für weitere Beispiele siehe Kapitel 3 in Jaurisch, „[Neue EU-Regeln für digitale Dienste: Warum Deutschland eine starke Plattformaufsicht braucht](#)“.

<sup>38</sup> Beispielsweise sieht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausdrücklich eine Zusammenarbeit des Bundeskartellamts mit anderen Behörden vor (Artikel 50f). Zudem gibt es etwa schriftlich festgehaltene Partnerschaften, siehe Bundeskartellamt, „[Bundeskartellamt und BSI: Partner im Dienst der Verbraucherinnen und Verbraucher](#)“, 22. Januar 2021.



hinweg („cross-regime cooperation“<sup>39</sup>). Denn im Gegensatz zu vielen anderen EU-Regeln beschränkt sich der DSA nicht auf ein Rechtsgebiet, sondern berührt unter anderem Medienaufsicht, Verbraucher:innenschutz und Datenschutz. Das spiegelt sich auch im neu geschaffenen Gremium wider, in dem voraussichtlich Behörden aus unterschiedlichen Bereichen zusammenkommen werden. Das ist ein großer Unterschied zu EU-weiten Gremien etwa im Datenschutz oder der Telekommunikation, wo ausschließlich Datenschutzbehörden beziehungsweise Telekommunikationsregulierer vertreten sind. Deshalb erproben Behörden in anderen Ländern Formate zur Zusammenarbeit zu Digitalregulierung: In Großbritannien gibt es das „Digital Regulation Cooperation Forum“<sup>40</sup> mit vier beteiligten Regulatoren (für Wettbewerb, Datenschutz, Medien und Finanzmarkt), in den Niederlanden<sup>41</sup> und Australien<sup>42</sup> existieren ähnliche informelle Kooperationen und in Schweden wurde ein Behördenforum speziell zum DSA aufgebaut<sup>43</sup>.

Ein solches Forum sollte in Deutschland zusätzlich zum Informationssystem und den DSA Task Forces entstehen. Die fallbezogene Kooperation auf Arbeitsebene sollte das Forum insbesondere durch regelmäßige Treffen auf Leitungsebene sowie übergeordnete Forschungszusammenarbeit ergänzen. Zum Beispiel könnte das DSC-Forum halbjährlich die Leitungen des DSC, der Bundesnetzagentur, der Landesmedienanstalten, des Bundesdatenschutzbeauftragten, des Bundeskartellamts, des Verbraucherzentrale Bundesverbands, der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und des Zolls zusammenbringen. Der DSC-Beirat könnte punktuell dazukommen.

Beim Forum sollte es nicht um einzelne Regulierungsentscheidungen gehen, sondern um den übergeordneten Blick auf Kooperationsmöglichkeiten sowie die Positionierung des DSC im Gremium und gegenüber der Kommission. Dort könnten zukünftige gesellschaftliche und regulatorische Herausforderungen im Bereich der Tech-Regulierung besprochen werden, auch solche, die eben noch nicht vom DSA abgedeckt sind und für die daher Reformbedarf besteht – zum Beispiel neuartige Plattformen, Geschäftsmodelle oder Risiken. Eine Diskussion etwa zu geplanten kommerziellen Metaversen könnte zu einer Studie durch eine Projektgruppe führen. Darüber hinaus könnte der DSC das Forum für seine Medienarbeit nutzen und dort zum Beispiel seinen jährlichen Bericht vorstellen (siehe Medienarbeit; Fall 7).

39 Monti und de Streel, „[Improving EU Institutional Design to Better Supervise Digital Platforms](#)“.

40 Competition and Markets Authority, „[The Digital Regulation Cooperation Forum](#)“, GOV.UK, 2021.

41 Authority for Consumers & Markets, „[The Digital Regulation Cooperation Platform \(SDT\)](#)“, 2022.

42 Australian Competition and Consumer Commission, „[Agencies Form Digital Platform Regulators Forum](#)“, 10. März 2022.

43 Statens Medieråd, „[Årsredovisning 2021](#)“ (Stockholm: Statens Medieråd, 2021), S. 46.



## Medienarbeit und Wissenschaftskommunikation

Um Nutzenden und der Forschung zu helfen, Plattformrisiken zu erkennen, sollte der DSC über seine eng definierten Koordinationsaufgaben hinaus aktiv sein. Drei Bereiche kämen in Frage: Erstens ist ein Austausch mit Journalist:innen wichtig, damit diese die Einhaltung des DSA ebenfalls beobachten können. Zweitens könnte der DSC Aufklärungsarbeit leisten, sowohl zu inhaltlichen Themen wie Empfehlungssystemen als auch zur Durchsetzung des DSA, etwa zur Nutzung der Beschwerdemöglichkeiten und zum Recht auf Schadenersatz (Artikel 54). Das ist insbesondere für marginalisierte Gruppen hilfreich, die selten im Fokus unternehmerischer Informationsmaßnahmen stehen. Drittens sollte der DSC Daten für die Wissenschaft und Öffentlichkeit aufarbeiten, auch wenn er dazu nicht gesetzlich verpflichtet ist. Ein starker DSC mit einem ebenso starken Fachnetzwerk würde viel Wissen zu Plattformen und Erfahrungen im Umgang mit Tech-Unternehmen sammeln. Es wäre sinnvoll, diese Expertise nicht nur für Regulierungsentscheidungen zu nutzen, sondern auch den Nutzenden zur Verfügung zu stellen (Fall 7). Würde der DSC zum Beispiel eigene Forschungsfragen anhand von Plattformdaten bearbeiten, könnten die Ergebnisse, soweit möglich, für Wissenschaft und Öffentlichkeit aufbereitet und veröffentlicht werden. Ein solches Vorgehen erforderte beim DSC eine eigene Abteilung für Wissenschaftskommunikation.

## Expertise

### Vielfältige Fachkenntnisse und Offenheit für interdisziplinäres Arbeiten

Die Fälle zeigen klar: Es braucht beim DSC juristische Expertise, aber ebenso Fachkenntnisse aus anderen Bereichen. Für die Koordinierungsaufgaben (Fall 1) und in der Anfangsphase des DSC ist juristisches Wissen besonders gefragt. Zum Start des DSC könnte es sinnvoll sein, zunächst eine Art Inventar zu erstellen: Welche deutschen Gesetze und Behörden decken welche DSA-Artikel für welche Arten von Plattformen bereits ab? Das kann dem DSC später ermöglichen, Aufsichtsaufgaben zwischen Behörden aufzuteilen und Verantwortlichkeiten klar abzugrenzen. Ein guter Überblick über alle rechtlichen Grundlagen der Plattformregulierung und die Behördenstruktur in Deutschland ist dafür nötig.

Der DSC braucht jedoch weit mehr als nur Kenntnisse zur deutschen Behördenstruktur. Um spezifische Fragestellungen der Plattformregulierung verstehen zu können (wie etwa in Fällen 2 bis 6), ist zusätzlich ein Grundverständnis der Plattformen selbst, ihrer grundlegenden (algorithmischen) Funktionsweisen, der



Aufmerksamkeitsökonomie und der Netzwerkeffekte nötig.<sup>44</sup> Insbesondere ist ein Verständnis der möglichen, sehr unterschiedlichen Risiken wichtig, die der DSA zu adressieren versucht<sup>45</sup>, sowohl bezogen auf individuelle als auch auf kollektive Risiken. Beispielsweise beleuchten Analysen der Initiative „Ranking Digital Rights“, welche verschiedene Risiken für Grundrechte bei Tech- und Telekommunikationsunternehmen eine Rolle spielen – vom Recht auf Privatsphäre über das Recht auf Meinungsfreiheit bis zum Recht auf Diskriminierungsfreiheit.<sup>46</sup> Diese Analysen wiederum basieren teilweise auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.<sup>47</sup> An dieser Schnittstelle aus Risikomanagement, Menschenrechtsschutz und Inhaltsmoderation arbeitet der DSC, wenn es um die systemische Aufsicht von Plattformen geht. Hierzu muss der DSC Expertise sammeln und aufbauen. Diese kann sowohl auf akademischer Ausbildung als auch auf praktischen Arbeitserfahrungen zu Risikomanagement, Softwareentwicklung, Produktsicherheit, Inhaltsmoderation oder Faktenchecks beruhen.

Es reicht allerdings nicht, je eine Person aus den Bereichen Jura, Soziologie, Datenwissenschaft und Inhaltsmoderation in ein Team zu setzen und auf gutes interdisziplinäres Arbeiten zu hoffen. Die einzelnen Fachkräfte müssen auch offen für interdisziplinäres Arbeiten sein, was bereits in den Einstellungsprozessen berücksichtigt werden muss. Passende Rahmenbedingungen sind ebenfalls nötig, die Raum für interdisziplinäres, kreatives Arbeiten schaffen. Möglichkeiten für gegenseitige Evaluierungen und ganz praktisch die Infrastruktur für die Kommunikation im Team können helfen, diese Rahmenbedingungen zu schaffen.<sup>48</sup>

Neben inhaltlichen Kenntnissen ist beim DSC Organisations- und Kommunikationstalent gefragt, da der DSC eine Art Übersetzungsfunktion zwischen unterschiedlichen Rechts- und Aufsichtsbereichen übernimmt (Fälle 1 und 2). Gerade wenn DSA-Projektgruppen gebildet werden, übernimmt DSC-Personal eine Teamleitungs- und Moderationsrolle. Erfahrung aus der Projektplanung und dem Personalmanagement sind hierfür hilfreich.

44 Hohe Fachkenntnisse beim Regulator können auch dabei helfen, das Risiko zu minimieren, von wirtschaftlichen Interessen dominiert zu werden („capture“), siehe David A. Moss und Daniel Carpenter, Hrsg., „[Conclusion: A Focus on Evidence and Prevention](#)“, in *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (New York: Cambridge University Press, 2013), S. 451-465.

45 Francisco Javier Cabrera Blázquez u. a., „[Media Regulatory Authorities and the Challenges of Cooperation](#)“ (Strasbourg: European Audiovisual Observatory and the EPRA, Dezember 2021), S. 19.

46 Ranking Digital Rights, „[2022 RDR Big Tech Scorecard](#)“, 2022; Ranking Digital Rights, „[Methods and Standards](#)“, 2022.

47 United Nations, „[Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework](#)“, 2011.

48 Vgl. Lianghao Dai und Margarete Boos, „[Mapping the Right Fit for Knowledge Sharing](#)“, *Nature*, 20. November 2019, S. 202; Wändi Bruine de Bruin und M. Granger Morgan, „[Reflections on an interdisciplinary collaboration to inform public understanding of climate change, mitigation, and impacts](#)“, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 116, Nr. 16 (16. April 2019), S. 7676-7683.



Sprachkenntnisse abgesehen von Deutsch sollten beim DSC ebenfalls nicht unterschätzt werden. Die EU-Arbeitssprachen Englisch und Französisch müssten mittlerweile gesetzt sein, mindestens für die Arbeit im Gremium und mit europäischen Behörden. Darüber hinaus ist es für den DSC wichtig, Beschwerden und Whistleblowing-Hinweise in anderen Sprachen entgegennehmen zu können. Einige Plattformrisiken haben zudem einen sprachlichen Kontext, etwa Desinformation oder datenbasierte Onlinewerbung, weshalb wenigstens eine Sensibilität hierfür vorhanden sein muss.

### Deutscher DSC-Beirat mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft

Ein Austausch mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft und auch Plattformen ist in mehrfacher Hinsicht sinnvoll für den DSC. Auf fachlicher Ebene kann der Koordinator davon profitieren, sein Verständnis für die Eigenheiten der Plattformen und die damit einhergehenden Risiken zu verbessern. Die Fälle, insbesondere zu gemeinsamen Untersuchungen (Fälle 2 und 5), Datennutzung (Fall 4) und Leitlinien (Fall 6), unterstreichen, wie wichtig ein klares, ganzheitliches Verständnis von Plattformen ist, um überhaupt die Aufsichtsmöglichkeiten des DSA zu nutzen. Darüber hinaus dient ein solcher Austausch auch dem „community building“, also dem Aufbau einer Fachgemeinschaft zur Plattformaufsicht in Deutschland.

Für eine Vernetzung mit unterschiedlichen Personen kommen sowohl langfristige, institutionalisierte Formate als auch „ad hoc“-Kommunikationskanäle in Frage. Zu einem institutionalisierten Austausch können Fellowships zählen. Zusätzlich könnte es andere Strukturen geben:

- Als loses Format könnte ein Expert:innenpool aufgebaut werden. In der grundlegenden Form muss das nicht mehr sein als eine Datenbank mit Fachleuten, die sich bereit erklärt haben, ihre Expertise dem DSC auf Anfrage bereitzustellen oder die interessiert sind, zum Beispiel an Konsultationen teilzunehmen. Eine regelmäßige Veranstaltung könnte alle oder ausgewählte Fachleute zusammenbringen, wobei der DSC die Agenda anhand seiner Bedarfe ausrichten könnte.
- Es könnte regelmäßig einen „Runden Tisch“ oder auch mehrere „Runde Tische“ geben, die jeweils unterschiedliche Themen behandeln (zum Beispiel Inhaltmoderation, Plattformdesign und Empfehlungssysteme) oder unterschiedliche Stakeholder:innen abdecken (etwa Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Nutzende und Plattformen/Industrie, gegebenenfalls unterteilt in Onlinemarktplätze, soziale Medien und Suchmaschinen). Diese könnten auf Nachfrage oder Eigeninitiative gegenüber dem DSC aktiv werden.
- Ein permanentes Gremium könnte in Form eines deutschen DSC-Beirats etabliert werden. Er könnte aus Vertreter:innen der Wissenschaft, Zivilgesellschaft,



Plattformpraxis (zum Beispiel Inhaltmoderation, Faktenchecks), Nutzenden und Wirtschaft zusammengesetzt sein, die für die Position gewählt oder ernannt werden. Die Fachleute könnten wissenschaftliche Fragestellungen für Datenanfragen an den DSC herantragen (Fall 4), zu übergreifenden Themen, die sich aus Beschwerden ergeben, Empfehlungen erstellen (Fall 3) und generell als Beratungsgremium auftreten.

Die Diskussion um „Plattformräte“ bietet einen wichtigen Anknüpfungspunkt zur Frage eines DSC-Beirats. Je nach Ausgestaltung eines Beirats oder Runden Tisches könnte dieses Format beim DSC sich mit einem Plattformrat überlappen. Grob gesagt geht es bei dieser Idee darum, Stakeholder:innen, inklusive Nutzenden, in Entscheidungsprozesse bei Plattformen einzubeziehen. Die Bundesregierung möchte laut Koalitionsvertrag den Aufbau solcher Plattformräte „voranbringen“.<sup>49</sup> Noch gibt es viele offene Fragen, was Benennung und Zusammensetzung, Legitimation, Ziele, Finanzierung und geografische Zuständigkeit angeht.<sup>50</sup> Ähnliche Fragen würden auch beim Aufbau eines DSC-Beirats aufkommen. Deshalb sollten die Diskussionen zu Plattformräten und zum DSC (beziehungsweise einem DSC-Beirat) miteinander verknüpft werden. Das heißt nicht, dass ein Plattformrat beim DSC entstehen muss oder dass ein Plattformrat sich mit dem DSC beschäftigen muss. Aber die Überlegungen zu Plattformräten können dabei helfen, die Austauschformate des DSC zu gestalten.

Neben der Debatte über zukünftige Plattformräte sollte der DSC auch aus bestehenden Beiratsformaten Lehren ziehen, gerade aus Formaten aus der Digitalpolitik wie etwa dem Digitalrat. Ähnliches gilt für die Erfahrungswerte der Medienanstalten mit „Medienkommissionen“, die sich aus ehrenamtlich tätigen Menschen aus unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zusammensetzen. Was hat sich bei solchen Beiräten und Kommissionen als hilfreich erwiesen, welche Hürden sollten umschifft werden? Wie kann sichergestellt werden, dass der DSC den Beirat ernst nehmen muss? Und dass eine ressourcenstarke Gruppe den Beirat nicht dominieren kann? Gute Praktiken könnten sein, eine klare Aufgabenbeschreibung zu formulieren, diverse Perspektiven abzubilden und Verantwortlichkeiten gegenüber dem DSC sauber abzustecken.<sup>51</sup> Zum Beispiel könnte der Beirat Empfehlungen abgeben, was systemische Risiken sind und wie mit ihnen umgegangen werden soll, und der DSC müsste diese bei der Ausarbeitung europäischer (oder auch nationaler) Leitlinien berücksichtigen.

49 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, und FDP, „[Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit](#)“, 24. November 2021, S. 14.

50 Matthias C. Kettmann und Martin Fertmann, „[Die Demokratie plattformfest machen: Social Media Councils als Werkzeug zur gesellschaftlichen Rückbindung der privaten Ordnungen digitaler Plattformen](#)“ (Bonn: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Mai 2021); Megan Metzger u. a., „[Social Media Councils: From Concept to Reality - Conference Report](#)“ (Stanford: Stanford Global Digital Policy Incubator, 2. Februar 2019); ein Forschungsvorhaben ergründet diese Fragen zwischen 2022 und 2023, siehe Matthias C. Kettmann, „[Plattform//Demokratie: Plattformräte als Instrument der demokratischen Rückbindung hybrider Online-Ordnungen](#)“, 2. Juni 2022 (Transparenzangebe: Die SNV ist im „sounding board“ des Forschungsvorhabens vertreten.).

51 Vgl. für den Digitalrat Ryan Budish, Urs Gasser, und Melyssa Eigen, „[German Digital Council: An ‚Inside-Out‘ Case Study](#)“, *Berkman Center Research Publication No. 2021-3*, 28. April 2021.



Sollte ein Beirat gegründet werden, muss dies auch bei der Ressourcen- und Personalplanung berücksichtigt werden: Denkbar wäre eine Art Sekretariat beim DSC, das sich um den Kontakt zum Beirat kümmert (siehe [Anhang](#)). Auch Aufwandsentschädigungen für die Beiratsmitglieder sollten eingeplant werden, denn gerade zivilgesellschaftliche Organisationen können selten nur aus eigener Kraft solche langfristigen Aufgaben stemmen.

## Regelmäßige Abordnungen

Eine gängige Praxis sollte auch bei der deutschen Plattformaufsicht weiterhin Anwendung finden: die Abordnung von Mitarbeitenden sowohl vom als auch zum DSC, auf der nationalen wie auch auf der EU-Ebene. Fachleute aus deutschen Behörden und vom DSC könnten in anderen EU-Ländern und in Brüssel Erfahrungen sammeln. Innerhalb Deutschlands könnten zum Beispiel Mitarbeitende der Landesmedienanstalten oder der Datenschutzbehörden zum DSC abgeordnet werden oder umgekehrt. Im Idealfall tragen diese Abordnungen dazu bei, dass inhaltliche Expertise verbessert wird, Netzwerke zwischen den Behörden ausgebaut werden und das Verständnis für die Schwerpunkte und Sprache anderer Regulierungsfelder erhöht wird. Allerdings sollte sich der DSC keinesfalls nur oder in der Mehrheit aus abgeordneten Mitarbeitenden zusammensetzen, da er als eigenständige Agentur auch eigenes Personal braucht.

## Datenanalyse und Forschung

### Stabsstelle für Datenanalyse und Forschung

Die Regulierung von Onlineplattformen ist datengetrieben. Zwar sind auch andere Aufsichtsfelder auf Datenanalysen angewiesen, zum Beispiel werden die Kapazitäten hierzu beim Bundeskartellamt, der Bundesnetzagentur oder den Datenschutzbehörden ausgebaut. Der Bedarf ist beim DSA ist allerdings größer: Spezielle Fragen zu von künstlicher Intelligenz (KI) gestützten Empfehlungssystemen halten nun Einzug in den deutschen Regulierungsalltag und es gibt die ausdrückliche Option, Datenanalysen zur Plattformaufsicht einzusetzen ([Fall 4](#)). Der DSC sollte, was Datenanalysen angeht, also von der bisherigen Erfahrung in anderen Aufsichtsstellen und etwa auch beim Statistischen Bundesamt lernen, aber darüber hinaus ein eigenes Verständnis zur Regulierung von KI und mit KI aufbauen.<sup>52</sup> Der DSC sollte die

<sup>52</sup> „Regulation of AI“ und „AI for Regulation“, siehe Mhairi Aitken u. a., „Common Regulatory Capacity for AI“ (London: The Alan Turing Institute, 2022); vgl. auch Zeynep Engin, „Towards Human-Centric Algorithmic Governance“, *Data & Policy Blog*, 22. Juli 2022.



zentrale, deutschlandweite Stelle für alle DSA-bezogenen Datenanalysen werden, die sowohl selbst zu Onlineplattformen forscht als auch Auftragsforschung vorantreibt. Dafür braucht der DSC ein Forschungsbudget, technische Kapazitäten und Fachpersonal.

Der Koordinator selbst kann Daten von einer sehr großen Plattform erhalten. Es kann zudem vorkommen, dass verschiedene Behörden mit ihren eigenen Datenanalysen bereits zu ein- und derselben Plattform arbeiten. Der DSC könnte hier seiner Rolle als Koordinator gerecht werden, indem er den Überblick zu solchen parallelen Forschungsprojekten hat und Fachleute aus unterschiedlichen Behörden zusammenbringt, um doppelte Arbeit zu vermeiden. Eigene Datenanalysekompetenz ist auch deshalb wichtig, um erkennen zu können, ob die Schnittstellen und Daten, die Plattformen bereitstellen, tatsächlich sinnvoll sind und den Anforderungen des DSA entsprechen.

Beim DSC sollte daher eine gut ausgestattete Stabsstelle für Data Science und Forschung interdisziplinäre, behördenübergreifende Task Forces bei ihrer Datenanalyse- und Forschungsarbeit unterstützen (siehe [Projektgruppen](#); [Anhang](#)). Das kann auf Grundlage einer Datenanfrage gemäß dem DSA geschehen, aber der DSC könnte auch andere Forschung zu Plattformen betreiben und koordinieren. Gerade mit langfristigen Forschungsvorhaben, die zum Beispiel zivilgesellschaftliche Organisationen aufgrund von befristeten Projekten oft nicht umsetzen können, könnte der DSC eine Lücke füllen. Datenwissenschaftliche Fähigkeiten kommen dem DSC ebenfalls zugute, wenn er sich auf EU-Ebene an gemeinsamen Untersuchungen beteiligt. Auch eine Zusammenarbeit mit dem „European Centre for Algorithmic Transparency“, das die Kommission für einige Themen aus dem DSA aufbaut<sup>53</sup>, wird durch eine starke Forschungsstelle erleichtert.

## Talente aus der Wissenschaft und Praxis anwerben und halten

Die für den DSC nötige Expertise, unter anderem zu Datenanalysen, ist nicht nur beim DSC gefragt, sondern auch bei anderen Behörden und in der Privatwirtschaft. Vor der Herausforderung, ein diverses, inklusives, interdisziplinär arbeitendes Team aufzustellen, steht also nicht nur der DSC. Das bedeutet einerseits Konkurrenz für den Koordinator, andererseits kann er auch von der Talentakquise bei öffentlichen Stellen und in der Wirtschaft lernen. Dazu sollte es zum Beispiel mittlerweile zum Standard gehören, auch online, auf Messen und an Hochschulen zu werben. Fachkräften aus dem Ausland könnten Unterstützung bei Visaanträgen und Sprachkurse angeboten werden. Eine weitere praktische Maßnahme wäre es, Einstellungen nicht

<sup>53</sup> European Commission, „[European Centre for Algorithmic Transparency](#)“, 31. August 2022.



ausschließlich an eine formale, akademische Ausbildung zu knüpfen. Stattdessen sollte praktische Arbeitserfahrung im weit gefassten Berufsfeld „Plattform- und Datenökonomie“ stärker wertgeschätzt werden (etwa Kenntnisse aus der Softwareentwicklung, Inhaltmoderation oder Datenanalyse). Vorbild hierfür könnte das bundeseigene Unternehmen DigitalService sein, das bei ihren Ausschreibungen fachliche Qualifikation nicht ausschließlich mit akademischer Bildung gleichsetzt.

Behörden bieten eine gewisse Jobsicherheit und sind eine Option für diejenigen, die nicht für profitgetriebene Organisationen arbeiten möchten. Diese Eigenschaften muss der DSC aktiv in seinen Ausschreibungen und generell seiner Kommunikation nach außen tragen, wie es beispielsweise die niederländische Arbeitsagentur bei der Anwerbung von Datenwissenschaftler:innen erprobt.<sup>54</sup> An die ideelle Motivation potenzieller Kandidat:innen zu appellieren, wird allerdings nicht ausreichen. Ein Job beim DSC sollte daher finanziell so attraktiv wie möglich gestaltet werden, auch wenn der Koordinator selbst dann nicht mit Gehältern bei größeren Tech-Plattformen konkurrieren kann. Dazu könnte er etwa Flexibilität bei den Tarifbestimmungen des öffentlichen Dienstes ausnutzen oder Zulagen für bestimmte Berufsgruppen einführen.<sup>55</sup> Eine gute technische Ausstattung, attraktive Arbeitsplätze und flexible Arbeitsbedingungen sollten als Standard gelten. Das kann auch wichtig sein, um Talente beim DSC zu halten. Dafür ist es zudem nötig, Menschen ohne eine lange Behördenkarriere gut zu integrieren, etwa durch gezielte Einarbeitungen, und klare Rollenbeschreibungen zu haben, wie Erfahrungen aus Kanada zeigen.<sup>56</sup>

## Einbindung externer Expertise und gemeinschaftsbildende Maßnahmen

Selbst mit der besten Talentakquise und sehr guten Gehältern wird es dem DSC nicht möglich sein, jegliche Expertise zur Aufsicht von Plattformen im Haus zu haben. Das ist aber auch gar nicht nötig. Es ist sinnvoller, über starke, gezielte Austauschformate Fachkenntnisse zu bestimmten Themen, für bestimmte Zeiträume und von bestimmten Stellen einzuholen. Für das Gremium ist ein solcher Austausch mit externen Fachleuten zumindest in Ansätzen angelegt (Artikel 62(5)).

54 Pegah Maham, „[Transkript zum Hintergrundgespräch mit Henk de Ruiter: Data Science in Politik und Verwaltung - Erfahrungen aus den Niederlanden](#)“, *Stiftung Neue Verantwortung*, 12. Juli 2022; siehe auch Pegah Maham und Andy Wang, „[Data Science in Politik und Verwaltung](#)“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 14. September 2022), S. 27-29; Code for Canada, „[How Can Government Recruit Tech Talent?](#)“, 20. April 2022.

55 Insbesondere könnte es um mögliche Ausnahmen vom „Besserstellungsverbot“ gehen, die Abweichungen von Tarifbestimmungen des öffentlichen Dienstes ermöglichen, siehe für DigitalService Lina Rusch und Matthias Punz, „[Entwickeln für den Staat](#)“, *Der Tagesspiegel*, 16. September 2020; und für die Kritik und offenen rechtlichen Fragen daran bezüglich der Agentur für Sprunginnovationen Patrick Bernau, „[Rafael Laguna de la Vera: Deutschland scheidet in kleinen Schritten](#)“, *F.A.Z.*, 30. Mai 2021; Bundesrechnungshof, „[Gründung einer Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie](#)“, 24. Oktober 2018.

56 Code for Canada, „[So You've Hired Digital Talent in Government. How Do You Keep Them?](#)“, 25. Mai 2022; „[How to Set Digital Talent Up for Success in Government](#)“, 7. Juni 2022.



Praxiserfahrungen aus anderen Bereichen gibt es zuhauf: Der Europäische Datenschutzbeauftragte etwa bringt im „Internet Privacy Engineering Network“ (IPEN) Ingenieur:innen und Datenschutzzachleute zusammen, beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) existiert ein „Dialog für Cyber-Sicherheit“, Ministerien laden zu Konsultationen ein und es gibt unterschiedliche „Innovation Labs“ und Inkubatoren, die Verwaltung und externe Fachleute vereinen<sup>57</sup>. Es geht dabei jeweils um konkrete, gemeinsame Aufgaben, aber dies sind auch Beispiele für „community building“. Der DSC sollte ausprobieren und evaluieren, inwiefern er solche Formate nutzen kann, um sich mit Expert:innen aus unterschiedlichen Bereichen zu vernetzen und eine Fachgemeinschaft zur Plattformaufsicht zu schaffen. Das kann zum Beispiel bei der Vorbereitung von Untersuchungen (Fälle 2 und 5) oder von Datenanfragen (Fall 4) hilfreich sein. Es wäre auch denkbar, dass der deutsche DSC eigene Leitlinien für „nicht sehr große“ deutsche Plattformen erstellt, die von externen Fachleuten mitentwickelt werden können (Fall 6).

Weitere Möglichkeiten zur Einbindung externer Expertise sind ein DSC-Beirat, Abordnungen und Fellowships oder Forschungsstipendien<sup>58</sup>. Dass Fachleute für einige Zeit bei einer Behörde eine Fragestellung mit Tech-Bezug bearbeiten, ist zum Beispiel bei der Datenschutzaufsicht in Großbritannien möglich. Ein solches Fellowship ist für zwei Jahre angesetzt und behandelt meist ein grob festgelegtes Thema (etwa „Post Doctoral Research Fellowship in Artificial Intelligence (AI)“). Ähnliche, zeitlich begrenzte Stipendien könnte der DSC anbieten. Bestenfalls fließt so externe Expertise in die Behörde und es werden Verbindungen zu Forschungs- und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen vertieft. Fellowships sollten dabei sowohl für Fachleute mit akademischem Hintergrund als auch ohne verfügbar sein. Um Fellowships sinnvoll in die Arbeit des DSC zu integrieren, bedarf es nicht nur Ressourcen, um die Fellows zu bezahlen. Zusätzlich dazu ist es wichtig, technische Ausstattung bereitzustellen, Strukturen zur Einbindung der Fellows zu etablieren und Personal zu haben, das offen ist und Kapazitäten dafür hat, mit Fellows zusammenzuarbeiten. Generell sollte es Anreize für das DSC-Personal geben, sich zu vernetzen und externe Expertise einzuholen.

## **Werte**

Der DSC sollte sich als wertebasierte Organisation verstehen. Plattformaufsicht ist keine rein technische Angelegenheit, die losgelöst von gesellschaftlichen Diskussionen und Werten arbeitet. Der DSA berührt Grundrechtsfragen, etwa zu Diskriminierung (bei algorithmischen Empfehlungssystemen), Privatsphäre (bei datenbasierter Werbung), Meinungsäußerungsfreiheit und Meinungsbildungsfreiheit

<sup>57</sup> Kolain und Hillemann, „Govtech - Government Technology“.

<sup>58</sup> Alex Engler, „Institutionalizing Data Analysis in German Federal Governance“, *Brookings*, 23. März 2022.



(bei Inthaltung; Artikel 16, 17, 18; Fall 1), und er erwähnt ausdrücklich gesamtgesellschaftliche Herausforderungen wie den öffentlichen Gesundheitsschutz (Artikel 34(1)(d), 35; Fall 4). Zudem geht es bei der Plattformaufsicht oft um Machtfragen, zum Beispiel um die Beziehung zwischen Nutzenden und Plattformen oder zwischen Staat und Unternehmen. Zu Beginn seiner Arbeit sollte der DSC klar definieren, welchen Werten er verpflichtet ist, und dazu idealerweise externe Fachleute einbeziehen. Transparenz, Kooperationsbereitschaft (auch im Sinne eines Dienstleistungsgedanken für Nutzende, andere Behörden und Unternehmen), Unparteilichkeit, Internationalität und Diversität (hinsichtlich der Expertise, der abgedeckten Grundrechte und der Nutzenden, denen Plattformaufsicht dienen soll) könnten als leitende Werte in die Diskussion eingebracht werden.

Wichtig ist, dass der DSC kein einzelnes Grundrecht herauspickt, auf dessen Grundlage er sich definiert. Vielmehr sollten gerade Ausgewogenheit und Verständnis für alle Grundrechte hochgehalten werden. Im Gegensatz dazu ist bei sektorspezifischen Behörden oft eine Verbindung zu einem bestimmten Grundrecht gegeben. Die Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen ist laut ihrer Webseite „[d]er Meinungsfreiheit verpflichtet“. Der Bundesdatenschutzbeauftragte ist „der Hüter des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung“. Da beim DSA gerade mehrere Grundrechte zum Tragen kommen und diese oft miteinander in Balance gebracht werden müssten, sollte sich der DSC genau auf diese Abwägung spezialisieren.



## 4. Ausblick

Gefälschte Medikamente, volksverhetzende, rassistische Memes, manipulierte Onlinevideos zur Klimakrise: Der DSA möchte direkt oder indirekt eine Vielzahl individueller und kollektiver Risiken adressieren, die mit Onlineplattformen zusammenhängen. Dabei ist klar, dass die Klimakrise und Rassismus nicht allein auf soziale Medien zurückzuführen sind. Solche gesellschaftlichen Herausforderungen und menschenfeindlichen Einstellungen können deshalb auch nicht mit einem EU-Digitalgesetz gelöst werden. Allerdings entscheidet sich der Umgang mit diesen Krisen auch in Onlineräumen, in denen Menschen sich informieren, sich unterhalten (lassen) und Konsumententscheidungen treffen. Zwar gibt es ein starkes öffentliches Interesse daran, wie Tech-Unternehmen diese Räume gestalten, doch bislang gab es keine Aufsicht, die dieses Interesse im Namen der Öffentlichkeit vertreten und durchsetzen konnte. So fehlte ein Gegengewicht gerade zu den großen, global agierenden Unternehmen, das Wissenschaft und Zivilgesellschaft allein nicht herstellen konnten. Der DSA versucht dies zu ändern, was aber nur funktioniert, wenn es eine starke Durchsetzung gibt. Es ist dringend nötig, dass der DSC als Teil einer europäischen Plattformaufsicht dieses Gegengewicht unterstützt. Auch wenn die Kommission bereits selbst Strukturen zur Aufsicht aufbaut, ist abzusehen, dass sie sich gerade zu Beginn der Umsetzung des DSA auch auf nationale Stellen verlassen können muss. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung jetzt die Chance nutzen, einen starken, unabhängigen DSC aufzubauen. Wenn die Vorschläge für eine dynamische, datenanalytische, neue Agentur umgesetzt werden, kann das gelingen.

Einige der hier vorgestellten Merkmale und Maßnahmen sind unverzichtbar für den DSC. Wenn die Bundesregierung ein Gesetz zur Benennung des DSC auf den Weg bringt, sollte sie diese Punkte aufgreifen:

- weisungsunabhängige, eigenständige Agentur auf Bundesebene (im Idealfall als eigene Stelle, realistischer etwa als separater Teil einer Bundesbehörde)
- eigener Haushalt in einem Umfang, der es ermöglicht, als aktive Aufsichtsstelle Beschwerden und Fälle zu bearbeiten und eine starke Rolle bei der EU-weiten Durchsetzung des DSA einzunehmen
- Informationssystem zum Austausch und zur klaren Aufgabenteilung zwischen Behörden
- Zentralisierung der Datenanalyse zu Plattformen beim DSC, zum Beispiel über eine Stabsstelle für Datenanalyse und Forschung, sowie Budget für Auftragsforschung
- Austausch mit Stakeholder:innen bei gleichzeitiger Transparenz zu Lobbygesprächen



Darüber hinaus gibt es wünschenswerte innovative Ansätze, die die Bundesregierung beim DSC erproben könnte, um eine gut durchdachte Plattformaufsicht zu etablieren:

- flexible, fallbezogene Projektgruppen für die nationale und EU-Koordination
- DSC als zentrale deutsche Beschwerdestelle zu Plattformthemen
- Fellowships zum Einholen externer Expertise
- DSC-Beirat, der den Austausch mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft institutionalisiert
- DSC-Forum, das mehrere Behördenleitungen zusammenbringt

Wichtig ist vor allem, dass der DSC so gestaltet ist, Menschen dabei zu unterstützen, mit systemischen Risiken auf Plattformen umzugehen – und gerade nicht solche Strukturen verfestigt, die vielmehr staatlichen und wirtschaftlichen Interessen dienen, etwa zur Onlineüberwachung. Deshalb sind transparente Arbeitsprozesse, hohe Fachkenntnis und ausreichende Ressourcen so wichtig. Es wird vermutlich verwaltungsrechtliche und finanzielle Hürden geben, alle notwendigen Maßnahmen für einen starken DSC umzusetzen, wie auch politische Bedenken. Das sollte die Bundesregierung nicht davon abhalten, den Koordinator als eine Möglichkeit zu sehen, eine innovative Regulierungs- und Koordinierungsstruktur aufzubauen, die über bisherige gesetzliche Vorschriften und die bisher gelebte Praxis hinausgeht – etwa hinsichtlich Lobbytransparenz und Whistleblower:innenschutz, Datenanalyse, agilem Arbeiten und der Einbindung externer Expertise. Der DSC könnte so zu einem „hybriden Regulator“ werden, der Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft zusammenbringt.<sup>59</sup>

Diese Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteur:innen könnte Deutschland schon beim Aufbau des DSC ankurbeln. Abgesehen von der grundsätzlichen Entscheidung, wo genau der DSC angesiedelt wird, sollte die Bundesregierung einen Aufbauprozess aufsetzen, der weitere Stakeholder:innen einbezieht. Am Ende dieses Prozesses sollte eine klare Aufgabenverteilung zwischen DSC und bestehenden Behörden stehen. Alle deutschen Behörden, die mit dem DSA befasst sind, sowie auch alle beaufsichtigten Unternehmen würden davon profitieren, wenn für möglichst viele Fragestellungen aus dem DSA Verantwortlichkeiten auf Bundes- und Länderebene verteilt sind. Allerdings darf dieser Prozess nicht zu lange dauern. Die Fristen des DSA müssen eingehalten werden, wichtiger ist aber noch, dass die Entwicklung des deutschen DSC sich nicht in monatelangen Abstimmungsrounden verliert, die womöglich nur in einem Eckpunktepapier zum Minimalkonsens münden. Deshalb sind Zeitpläne, Zuständigkeiten und ein konkretes, kurzfristiges Arbeitsziel nötig. Das erste Ziel muss sein, ein System für den Informationsaustausch

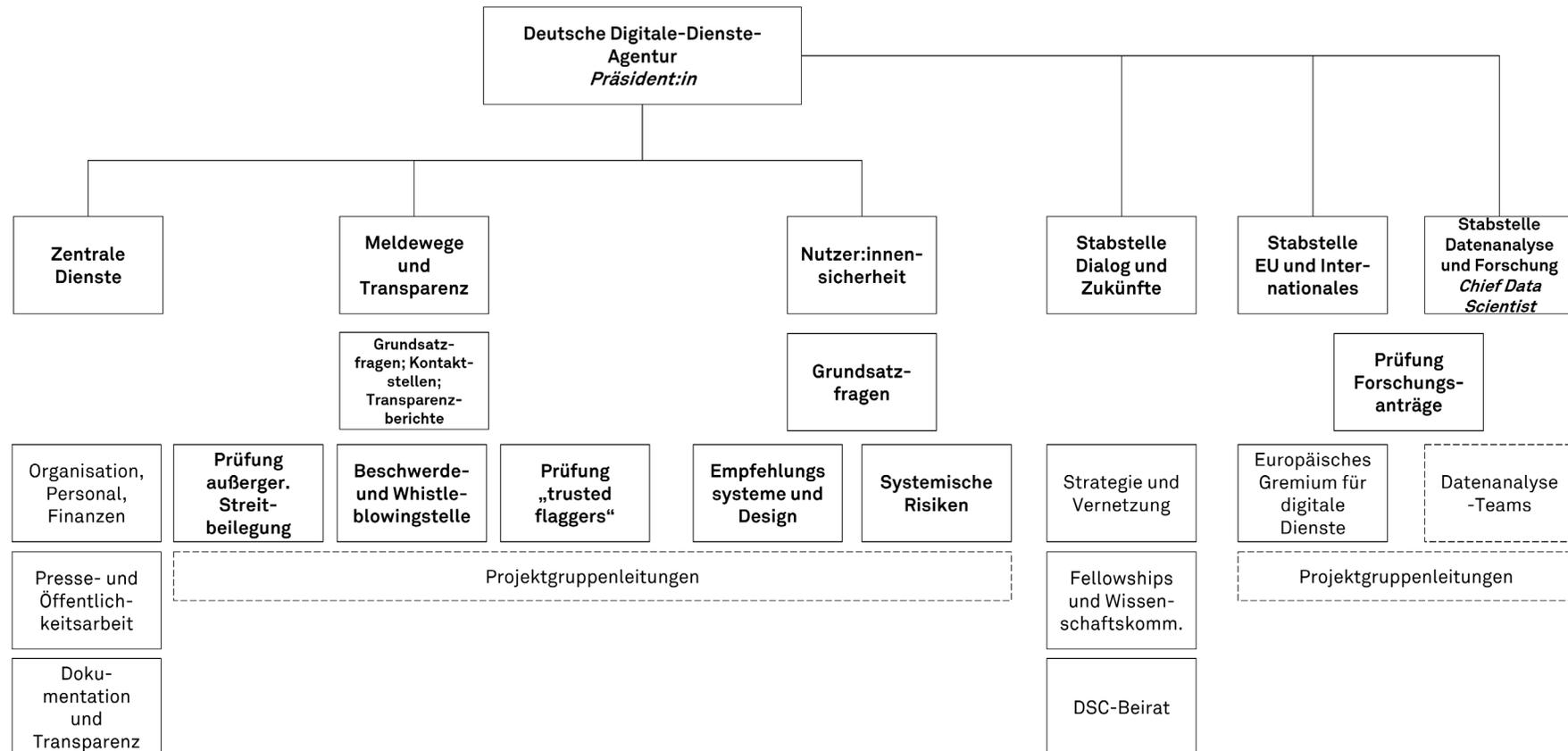
<sup>59</sup> Vgl. „Hybridisierung“ bei Stephen Jansen, „Die Gleichzeitigkeits-Wende“, *brand eins*, Juli 2022, S. 97.



zwischen dem DSC und weiteren Behörden aufzubauen. Zum einen werden die beteiligten Stellen dadurch ermuntert, bestehende Zuständigkeiten voneinander abzugrenzen und fehlende Zuständigkeiten zu identifizieren. Zum anderen bekommen so verschiedene Behörden, die später ohnehin zusammenarbeiten müssen, die Möglichkeit, sich besser kennenzulernen und diese Kooperation zu erproben. An dieser behördlichen Kooperationsbereitschaft wird sich der Erfolg des deutschen DSC messen lassen müssen. Deshalb ist es der wichtigste Schritt, den Grundstein für diesen Austausch zu und damit auch für eine starke Plattformaufsicht in Deutschland und der EU zu legen.

## Anhang: Mögliches Organigramm für den DSC

Basierend auf den Empfehlungen könnte ein Organigramm für den deutschen DSC wie folgt aussehen:



Das Organigramm muss widerspiegeln, dass der DSC sich mit systemischen Risiken auseinandersetzt, Datenanalysen durchführt, agil arbeitet und auf EU-Ebene vernetzt ist. Das sind die Ergänzungen, die der Koordinator gegenüber anderen Behörden liefert. Eine Aufteilung nach Art oder Größe der Plattformen ist nicht sinnvoll, da der DSC gerade die interdisziplinäre und plattformübergreifende Sichtweise einnehmen sollte. Das würde auch helfen, den DSC möglicherweise auf weitere zukünftige Aufsichtsaufgaben, etwa basierend auf EU-Vorschlägen zu KI und Datenökonomie, vorzubereiten.





## Danksagungen

Ich bedanke mich herzlich bei den Fachleuten aus Behörden, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Unternehmen, die ich zum DSC befragt habe oder mit denen ich mich generell zum DSA und Plattformregulierung ausgetauscht habe. Bei den Transatlantic Digital Debate Fellows 2022, insbesondere bei Renata Barreto, möchte ich mich für interessante Diskussionen zur Plattformaufsicht bedanken. Für den Austausch zu bestimmten „DSA-Fällen“ war Laureline Lemoine eine große Inspiration. Kritik und Kommentare zum Entwurf des Papiers weiß ich sehr zu schätzen von Aline Blankertz, Brandi Geurkink, Rachel Griffin, Dr. Stefan Heumann, Rita Jonusaite, Dr. Anna-Katharina Meßmer, Claire Pershan und Dr. Abel Reiberg.

Die Ansichten im Text spiegeln nicht notwendigerweise die der Fachleute, mit denen ich im Austausch stand, oder ihrer Arbeitgeber wider und alle verbleibenden Fehler sind meine eigenen.

Das Papier ist Teil eines Projekts zur deutschen und europäischen Plattformaufsicht, das von der Stiftung Mercator und Reset gefördert wird.

Redaktion und Lektorat:

Luisa Seeling  
Raphael Brendel

Layout:

Alina Siebert

Veröffentlichung und Medienarbeit:

Andre Weisser  
mit Stefanie Pieper und Sebastian Rieger

Inhaltliche Beratung:

Das gesamte SNV-Team, insbesondere  
Raphael Brendel  
Dr. Anna-Katharina Meßmer  
Pegah Maham  
Dr. Stefan Heumann  
Dr. Sven Herpig  
Alexander Hohlfeld  
Dr. Martin Degeling  
Josefine Bahro

Entwurf:

Make Studio  
[www.make-studio.net](http://www.make-studio.net)



## Über die Stiftung Neue Verantwortung

Think Tank am Schnittpunkt von Technik und Gesellschaft

Die Stiftung Neue Verantwortung (SNV) ist ein gemeinnütziger Think Tank, der an der Schnittstelle von Technologie und Gesellschaft arbeitet. Die Kernmethode der SNV ist die kollaborative Entwicklung von Politikvorschlägen und -analysen. Die Expert:innen der SNV arbeiten nicht allein, sondern entwickeln und testen Ideen gemeinsam mit Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung, Technologieunternehmen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Unsere Expert:innen arbeiten unabhängig von Interessengruppen und Parteien. Unsere Unabhängigkeit gewährleisten wir durch eine Mischfinanzierung, zu der viele verschiedene Stiftungen, öffentliche Mittel und Unternehmensspenden beitragen.

## Über den Autor

**Julian Jaursch** ist Projektleiter bei der Stiftung Neue Verantwortung (SNV). Unter anderem analysiert er dort Ansätze der Plattformregulierung im deutschen, europäischen und transatlantischen Kontext und entwickelt Handlungsempfehlungen, die politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger:innen nutzen können.

### So erreichen Sie den Autor:

Dr. Julian Jaursch  
Projektleiter Stärkung der digitalen Öffentlichkeit | Policy  
[jjaurisch@stiftung-nv.de](mailto:jjaurisch@stiftung-nv.de)  
PGP: 03F0 31FC C1A6 F7EF 8648 D1A9 E9BE 5E49 20F0 FA4C  
+49 (0)30 81 45 03 78 93  
[www.twitter.com/jjaursch](https://www.twitter.com/jjaursch)



## Impressum

Stiftung Neue Verantwortung e.V.  
Beisheim Center  
Berliner Freiheit 2  
10785 Berlin

T: +49 (0) 30 81 45 03 78 80

F: +49 (0) 30 81 45 03 78 97

[www.stiftung-nv.de](http://www.stiftung-nv.de)

[info@stiftung-nv.de](mailto:info@stiftung-nv.de)



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>