

Mai 2021 · Dr. Julian Jaursch

---

# Der DSA-Entwurf: Ehrgeizige Regeln, schwache Durchsetzungs- mechanismen

Warum eine europäische  
Plattformaufsicht sinnvoll ist



Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel



## **Executive Summary**

Die Jahrzehnte, in denen Plattformen nur ihren eigenen Regeln und veralteten Gesetzen unterworfen waren, gehen in Europa zu Ende. Das Grundgerüst der europäischen Plattformregulierung aus dem Jahr 2000 bedurfte seit langem angesichts von Datenschutzverletzungen, Desinformationskampagnen und algorithmischer Diskriminierung bei Plattformen einer Aktualisierung und Erweiterung. Um diese Aufgabe anzugehen, hat die Europäische Kommission mit dem Digitale-Dienste-Gesetz („Digital Services Act“, DSA) einen wichtigen Gesetzesvorschlag vorgelegt, der helfen könnte, große Tech-Unternehmen etwas zu zügeln. Der DSA-Entwurf sieht für Plattformen neue Sorgfaltspflichten vor, die weltweit bisher kaum gesetzlich verankert waren. Zum Beispiel müssen Plattformen Risikobewertungen durchführen und ihre algorithmischen Empfehlungssysteme erklären. Viele dieser Regeln müssen konkretisiert werden, aber sie sind bereits ein Schritt in die richtige Richtung.

So fortschrittlich die neuen Regeln im Vergleich zu Gesetzesinitiativen in anderen Ländern auch sind: Sie laufen Gefahr, einem fragmentierten, inkonsistenten und komplizierten Durchsetzungssystem zum Opfer zu fallen. Die Durchsetzung des DSA obliegt mehreren nationalen Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten (etwa Medien-, Verbraucherschutz-, Wettbewerbs- und Telekommunikationsregulierungsbehörden) sowie der Kommission. Die Mitgliedstaaten müssten einen ihrer Regulierer als Koordinator für digitale Dienste („Digital Services Coordinator“, DSC) benennen. Dieser DSC soll jeweils die zentrale nationale Anlaufstelle für DSA-Angelegenheiten für die Kommission und für Plattformen sein. Er kann die DSA-Regeln durchsetzen und Plattformen bei Verstößen sanktionieren. Wenn jedoch „sehr große Online-Plattformen“ (ab 45 Millionen Nutzende monatlich) betroffen sind, sollen sich die nationalen Regulierungsbehörden in einem langen, mehrstufigen Prozess mit der Kommission abstimmen. Darüber hinaus gibt es ein neues Europäisches Gremium für digitale Dienste, das die Kommission berät. Es setzt sich aus nationalen Behörden zusammen, wird aber von der Kommission geleitet, und kann nur Stellungnahmen abgeben.

Diese Durchsetzungsstruktur stützt sich stark auf bestehende Regulierungsbehörden, die sich personell verstärken und neue Aufgaben übernehmen müssen. In einigen Mitgliedstaaten sind die Regulierungsbehörden fähig und bereit, dies zu tun, und haben vielleicht sogar schon einige dieser Aufgaben übernommen. In anderen Ländern mag diese Bereitschaft nicht vorhanden sein, und in wieder anderen wollen die Regulierungsbehörden möglicherweise neue Aufgaben erfüllen, brauchen aber eine Weile, um dafür Budget zu sichern und das notwendige Fachwissen aufzubauen. Infolgedessen könnten EU-weite Regeln aus dem DSA ungleichmäßig durchgesetzt werden. Dies würde die Wirkung des DSA erheblich schwächen und einige der Probleme wiederholen, die ein anderes wegweisendes EU-Gesetz, die Daten-



schutzgrundverordnung (DSGVO), plagen. Die europäischen Datenschutzbestimmungen gewähren Bürger:innen wichtige Rechte und legen Plattformen und anderen Unternehmen, die personenbezogene Daten verarbeiten, Pflichten auf. Doch die potenziellen positiven Auswirkungen der DSGVO werden durch die unterschiedliche Durchsetzung in den EU-Mitgliedstaaten ernsthaft behindert.

Indem die Kommission einbezogen wird und nicht alles den nationalen Regulierungsbehörden überlassen wird, scheint der DSA-Entwurf darauf bedacht zu sein, aus den Fehlern der DSGVO-Durchsetzung zu lernen. Diese Struktur schafft jedoch ihre eigenen Probleme. Die Kommission ist ein Exekutivorgan unter politischer Führung und keine unabhängige Regulierungsbehörde, die aber für die Aufsicht von Plattformen nötig ist. Der gut gemeinte Versuch, ein weiteres DSGVO-Szenario zu verhindern, könnte nach hinten losgehen und die Durchsetzung des DSA schwächen, wenn nationale Aufsichtsbehörden sich nicht verstärken und es zu Grabenkämpfen zwischen den nationalen Behörden sowie zwischen den nationalen Behörden und der Kommission kommt. Am Ende wären die Nutznießenden die Tech-Plattformen, die weiterhin allein anhand unternehmerischer Überlegungen das Plattformdesign vorgeben würden und deren Geschäftspraktiken weiterhin nicht einheitlich von einer fachkundigen Aufsicht überwacht werden würden.

Um dieses Problem zu lösen, sollten politische Entscheidungsträger:innen in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene ihre derzeitigen Pläne zur DSA-Durchsetzung überarbeiten und eine eigene Agentur auf europäischer Ebene aufbauen, die für die Durchsetzung der neuen Sorgfaltspflichten des DSA sorgt. Transparenzberichte, Erklärungen für Empfehlungssysteme und Audits sind Angelegenheiten von EU-weiter Bedeutung und gelten für Tech-Unternehmen mit EU-weiter Reichweite, daher sollten sie auch von einer EU-Agentur beaufsichtigt werden: einem Europäischen Koordinator für digitale Dienste. Diese Agentur sollte sich speziell auf Plattformen konzentrieren, die Bürger:innen digitale Räume bieten, in denen sie sich untereinander austauschen, Nachrichten konsumieren und teilen sowie politische Botschaften empfangen und versenden. Dazu würden Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Videoplattformen und Messenger-Dienste mit öffentlichen, sozialen Netzwerkfunktionen gehören. Solche Plattformen sind wichtig genug und unterscheiden sich genug von anderen Plattformen und anderen Branchen, dass sie ihr eigenes, spezialisiertes Aufsichtsregime benötigen. Ihr Design und Geschäftsmodell bergen auch ganz eigene Risiken für Individuen und Gesellschaften, die eine eigene Aufsicht erfordern, wie etwa die Verstärkung von Desinformation, Bias in Algorithmen und bedenkliche Eingriffe in die Privatsphäre. Der DSA liefert das Regelwerk, um diese Risiken zu adressieren, aber nicht die richtigen Mechanismen, um das Regelwerk durchzusetzen. Anstatt sich auf mindestens 27 verschiedene nationale Regulierungsbehörden, die Kommission und ein neues europäisches Beratungsgremium zu verlassen, sollte die EU einen einzelnen, europäischen Koordinator für digitale Dienste einrichten, der sich mit sozialen Netzwerken und Suchmaschinen befasst.

Ein starker, personell gut ausgestatteter, unabhängiger Europäischer Koordinator für digitale Dienste könnte sich auf soziale Netzwerke und Suchmaschinen konzentrieren und sich mit Fragen beschäftigen, die spezifisch für diese Arten von Plattformen und deren häufig wechselndes Design und Technologie sind. Zwar könnte diesbezügliches Wissen auch bei bestehenden Regulierungsbehörden aufgebaut werden, aber eine eigene Agentur hat den Vorteil, dass sie nicht durch andere Regulierungsaufgaben abgelenkt wird. Es könnten neue Prozesse der Wissenssammlung und des Wissensaustauschs mit externen Fachleuten aus verschiedenen Bereichen erprobt werden, die bei 27 separaten nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission schwieriger zu etablieren wären. Wichtig ist zudem, dass ein europäischer DSC es der EU ermöglichen würde, mit einer Stimme zu sprechen, wenn sie sich an große Tech-Unternehmen wendet. Er könnte auch verhindern, dass sich Unternehmen den für sie regulatorisch günstigsten Standort für ihre EU-Niederlassung aussuchen.

Der DSA-Entwurf enthält wichtige und ehrgeizige Regeln für Plattformen. Politische Entscheidungsträger:innen in der EU sollten nun darauf hinarbeiten, den Durchsetzungsmechanismus ebenso ehrgeizig zu gestalten. Der Aufbau einer neuen Behörde wie eines europäischen DSC ist allerdings mit großen Hürden, auch in rechtlicher Hinsicht, verbunden und wird lange dauern. Pfadabhängigkeiten in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene machen jeden Schritt hin zu einer neuen Agentur schwierig, da die bestehenden Regulierungsbehörden und Regierungen wahrscheinlich an ihrer Macht festhalten möchten. Dies ist zum Beispiel in Deutschland zu beobachten. Das Land hat eine Vorreiterrolle bei der Plattformregulierung übernommen und nun sind Akteure auf Bundes- und Länderebene daran interessiert, ihre eigenen Regeln beizubehalten. Diese nationalen Bemühungen sind jedoch innovativ und kurzfristig zugleich: Progressive Regeln für Plattformen werden von Regulierern durchgesetzt, die Multitasking in verschiedenen Regulierungsbereichen betreiben müssen, die nichts mit Plattformaufsicht zu tun haben. Der DSA läuft Gefahr, diese Struktur zu festigen, wenn er von nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission durchgesetzt würde, was ein wahrscheinliches Szenario ist. Selbst wenn dieses System funktionierte, sollte der DSA als Gelegenheit gesehen werden, zu evaluieren, wie lange bisher bestehende Behörden noch nachgerüstet werden können, um sich mit Plattformfragen zu befassen und neue Regeln durchzusetzen.

Zukünftige Diskussionen über den DSA und seine Durchsetzung sollten Überlegungen für eine eigene, spezialisierte EU-Agentur beinhalten. Diese kann sich ausschließlich auf die Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaft bei Unternehmensentscheidungen konzentrieren, die die Architektur digitaler Informationsräume für Millionen Menschen in der EU prägen.



## Inhalt

<b>Executive Summary</b>	<b>2</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2. Neue europäische Regeln für Plattformen, aber alte nationale Aufsichtsstrukturen für deren Umsetzung</b>	<b>10</b>
2.1. Sorgfaltspflichten für Plattformen	10
2.2. Starkes Vertrauen in die Kommission und in bestehende nationale Behörden	12
<b>3. Warum ein neuer Koordinator für digitale Dienste auf EU-Ebene sinnvoll ist</b>	<b>17</b>
3.1. Vorteile eines europäischen Koordinators für digitale Dienste	17
3.2. Die Rolle nationaler Regulierungsbehörden	19
<b>4. Der Aufbau eines europäischen Koordinators ist schwierig, aber die Alternativen sind es auch</b>	<b>22</b>
4.1. Hürden für den Aufbau eines europäischen DSC und wie sie überwunden werden können	22
4.2. Herausforderungen beim Verzicht auf einen europäischen DSC	24
<b>5. Eckpfeiler eines europäischen Koordinators für digitale Dienste</b>	<b>27</b>
5.1. Fokus auf soziale Medien und Suchmaschinen	27
5.2. Kontrolle der Einhaltung von Sorgfaltspflichten, nicht von Inhalten	29
5.3. Unabhängig und frei von wirtschaftlicher und staatlicher Vereinnahmung	30
5.4. Institutionalisierte Austausch mit externen Fachleuten	32
5.5. Geeignetes Fachwissen und angemessene Ressourcen	33
<b>6. Fazit und Ausblick auf nationale und europäische Debatten zur DSA-Durchsetzung</b>	<b>35</b>
<b>Danksagung</b>	<b>37</b>
<b>Anhang: Kernpunkte des DSA-Entwurfs zu Plattformaufsicht</b>	<b>38</b>



## 1. Einleitung

Der Entwurf eines Gesetzes für digitale Dienste („Digital Services Act“, DSA)<sup>1</sup> ist eine der wichtigsten Initiativen zur Regulierung von Tech-Unternehmen. Die Europäische Union (EU) möchte damit neue Regeln für soziale Medien, Video-Apps und andere Plattformen auf europäischer Ebene einführen. Die neuen Sorgfaltspflichten umfassen Transparenzberichte, Audits und Datenbanken für Onlinewerbung. Verpflichtungen wie diese waren bisher selten Teil der EU-Gesetzgebung und nur wenige Länder, darunter Deutschland, haben überhaupt versucht, Plattformen auf diese Weise zu regulieren. Der Ansatz der EU erkennt an, dass Plattformen eine eigene Industrie sind, die ihr eigenes Regelwerk benötigt. So wie der Gesetzgeber zuvor Regulierungen für einst neue Technologien wie Zugverkehr und Telekommunikation etabliert hat, entwickelt der DSA nun einen Rahmen für Rechenschaftspflichten bei Plattformen.

Der Entwurf erkennt jedoch nicht, dass ein neues Regelwerk auch neue Aufsichtsstrukturen erfordert. Tech-Unternehmen unterscheiden sich so sehr von anderen Unternehmen und Branchen, dass es nicht ausreicht, weiterhin nur auf bestehende Regulierungsstrukturen zu setzen. Doch genau das tut der Entwurf: Die vorgeschlagene Aufsichtsstruktur verlässt sich auf die Europäische Kommission und bestehende Behörden der Mitgliedstaaten, um die DSA-Regeln durchzusetzen, wobei jeder Mitgliedstaat eine Behörde zum „Kordinator für digitale Dienste“ („Digital Services Coordinator“, DSC) ernennen muss. Dies ist ein Manko des Entwurfs, da die Kommission keine fachkundige Regulierungsbehörde ist und in den Mitgliedstaaten möglicherweise Behörden fehlen, die gut genug ausgestattet sind, um die DSA-Regeln durchzusetzen. Außerdem bleibt es im Entwurf unklar, wie die Verantwortlichkeiten für die Durchsetzung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission aufgeteilt werden. Er führt ein komplexes Koordinierungssystem zwischen nationalen Regulierungsbehörden, den DSCs, der Kommission und einem neu geschaffenen EU-Beratungsgremium, dem Europäischen Gremium für digitale Dienste („European Board for Digital Services“), ein.

Bei der Weiterentwicklung des DSA sollten Gesetzgebende die Aufsichtsstruktur überdenken. Eine Option wäre, die Rolle der Kommission und des Europäischen Gremiums zu reduzieren, die DSCs abzuschaffen und die Durchsetzung allein den Mitgliedstaaten zu überlassen. Ein Koordinierungsmechanismus zwischen den na-

<sup>1</sup> Europäische Kommission, „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG“ (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>; Zusätzlich zum DSA hat die Kommission einen „Digital Markets Act“, einen „Digital Governance Act“ und eine Regulierung zu Künstlicher Intelligenz vorgeschlagen, ebenso wie einen nicht-bindenden Europäischen Aktionsplan für Demokratie. Diese Vorschläge sollten zusammen als Paket für EU-Plattformregulierung betrachtet werden, doch der Fokus dieses Papiers liegt auf dem DSA.

tionalen Regulierungsbehörden wäre denkbar, aber ansonsten müsste ein solches Durchsetzungsregime auf die vorhandene Expertise der nationalen Regulierungsbehörden zurückgreifen. Es ist unwahrscheinlich, dass ein solches System einen kohärenten Ansatz zur Umsetzung und Durchsetzung des DSA gewährleistet. Die EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) kann dabei als lehrreiches Beispiel für übermäßiges Vertrauen in nationale Regulierungsbehörden gesehen werden. Die DSGVO wird innerhalb der EU nicht gleichmäßig durchgesetzt, zum Teil aufgrund mangelnder Ressourcen oder Bereitschaft in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus würde ein solcher „Member state first“-Ansatz verkennen, dass Plattformen in der gesamten EU jeweils nahezu identische Geschäftsmodelle verfolgen und dass die mit diesem Geschäftsmodell verbundenen Risiken nicht national begrenzt sind. Als Beispiel sei das Risiko erwähnt, dass irreführende Informationen über eine öffentliche Gesundheitskrise sich schnell auf einer kommerziellen, algorithmischen Plattform verbreiten. Dieses Risiko und das Versäumnis der Plattform, dieses Risiko anzugehen, ist eine Frage der Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten, die für alle Mitgliedstaaten gilt, unabhängig davon, in welchem Land ein einzelner irreführender Inhalt entstanden sein mag.

Eine bessere Option, um eine einheitliche Anwendung des DSA zu gewährleisten, ist der Aufbau einer eigenständigen Aufsichtsbehörde auf EU-Ebene mit spezifischen Aufgaben, die sich nicht mit jenen nationaler Regulierungsbehörden doppeln. Anstatt zu fragen, welche bestehenden Regulierungsbehörden fähig und willens sein könnten, den DSA durchzusetzen, sollte der Gesetzgeber fragen, welche Art von Aufsichtssystem notwendig wäre, um eine starke, konsistente Durchsetzung des DSA zu gewährleisten. Anstatt sich auf nationale Regulierungsbehörden und die Kommission zu verlassen, die viele andere Aufgaben zu erfüllen haben, und unklare Koordinierungsmechanismen einzuführen, sollte der DSA einen europäischen Koordinator für digitale Dienste vorsehen.

Die Idee einer Plattformagentur ist nicht neu. Auf europäischer Ebene gibt es Vorschläge für ein „European Platform Observatory“<sup>2</sup>, eine „Agency for Trust in the Digital Platform Economy“<sup>3</sup> und bereits für eine neue DSA-Regulierungsbehörde<sup>4</sup>. In Frankreich wurde ein auf Transparenz ausgerichtetes Aufsichtsregime vorgeschla-

2 Bernhard Rieder und Jeanette Hofmann, „Towards platform observability“, *Internet Policy Review* 9, Nr. 4 (18. Dezember 2020), <https://policyreview.info/articles/analysis/towards-platform-observability>.

3 Marc Tessier, Judith Herzog, und Lofred Madzou, „Regulation at the Age of Online Platform-Based Economy: Accountability, User Empowerment and Responsiveness“, in *Platform Regulations: How Platforms Are Regulated and How They Regulate Us* (FGV Direito Rio, 2017), <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19402>.

4 Eliška Pírková, „Access Now’s Position on the Digital Services Act Package“ (Brussels: Access Now, September 2020), <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/10/Access-Now’s-Position-on-the-Digital-Services-Act-Package.pdf>.

gen<sup>5</sup> und der Aufbau einer neuen Behörde wird diskutiert<sup>6</sup>. In Deutschland wurden Ideen für eine Digitalagentur in einem Weißbuch für das Wirtschaftsministerium<sup>7</sup> sowie für eine Internetintendanz<sup>8</sup> vorgebracht. In den USA kursieren Vorschläge für eine „Digital Platform Agency“<sup>9</sup>, eine „Digital Platform Commission“<sup>10</sup>, eine „Digital Regulatory Agency“<sup>11</sup> und eine „Digital Authority“<sup>12</sup>. Während sich diese Ideen in einigen Bereichen unterscheiden, etwa zu den Fragen, welche Kompetenzen eine Agentur genau haben sollte und auf welcher politischen Ebene sie angesiedelt sein sollte, bauen die meisten von ihnen auf einer grundlegenden Erkenntnis auf: Es reicht nicht mehr aus, auf die Selbstregulierung der Unternehmen zu setzen, da dieser Ansatz in der Vergangenheit eindeutig gescheitert<sup>13</sup> ist, und es reicht nicht mehr aus, „Plattformthemen“ einfach an bestehende Aufsichtsgremien anzuhängen.

In diesem Papier wird für einen europäischen Koordinator für digitale Dienste plädiert, der sich auf die Durchsetzung von Sorgfaltspflichten für solche Plattformen

- 5 Sacha Desmaris, Pierre Dubreuil, und Benoît Loutrel, „Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision“ (Paris: French Secretary of State for Digital Affairs, Mai 2019), [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=AE5B7ED5-2385-4749-9CE8-E4E1B36873E4&filename=Mission%20Re%CC%81gulation%20des%20re%CC%81seaux%20sociaux%20-ENG.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=AE5B7ED5-2385-4749-9CE8-E4E1B36873E4&filename=Mission%20Re%CC%81gulation%20des%20re%CC%81seaux%20sociaux%20-ENG.pdf).
- 6 Laura Kayali, „France Sets Path for New Super Tech Regulator“, *POLITICO*, 8. April 2021, <https://pro.politico.eu/news/france-tech-regulator-conseil-superieur-audiovisuel-hadopi-online-platforms>.
- 7 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, „Weißbuch Digitale Plattformen: Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe“ (Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 20. März 2017), [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=24](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.pdf?__blob=publicationFile&v=24).
- 8 Christoph Bieber, Leonhard Dobusch, und Jörg Müller-Lietzkow, „Die Internetintendanz“, *Medienkorrespondenz*, 28. April 2019, <https://www.medienkorrespondenz.de/leitartikel/artikel/die-internetintendanz.html>.
- 9 Tom Wheeler, Phil Verveer, und Gene Kimmelman, „New Digital Realities, New Oversight Solutions in the U.S.: The Case for a Digital Platform Agency And a New Approach to Regulatory Oversight“ (Cambridge, MA: Harvard University, August 2020), [https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2020/08/New-Digital-Realities\\_August-2020.pdf](https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2020/08/New-Digital-Realities_August-2020.pdf).
- 10 Harold Feld, „The Case for the Digital Platform Act“, *Public Knowledge*, Mai 2019, [https://www.publicknowledge.org/assets/uploads/documents/Case\\_for\\_the\\_Digital\\_Platform\\_Act\\_Harold\\_Feld\\_2019.pdf](https://www.publicknowledge.org/assets/uploads/documents/Case_for_the_Digital_Platform_Act_Harold_Feld_2019.pdf).
- 11 Paul M. Barrett, „Regulating Social Media: The Fight Over Section 230 – and Beyond“ (New York, NY: NYU Stern Center for Business and Human Rights, September 2020), [https://static1.squarespace.com/static/5b6df958f8370af3217d4178/t/5f4d682af956e403bdd2dcf5/1598908459863/NYU+Section+230\\_FINAL+ONLINE+UPDATED\\_Aug+26.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5b6df958f8370af3217d4178/t/5f4d682af956e403bdd2dcf5/1598908459863/NYU+Section+230_FINAL+ONLINE+UPDATED_Aug+26.pdf).
- 12 Fiona Scott Morton u. a., „Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report“ (Chicago, IL: George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State at the University of Chicago Booth School of Business, 2019), <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf>.
- 13 Heidi Beirich und Wendy Via, „Democracies Under Threat: How Loopholes for Trump’s Social Media Enabled The Global Rise of Far-Right Extremism“ (Washington, DC: Global Project Against Hate and Extremism, 16. März 2021), [https://1897edad-2ee4-4b59-a583-57ac06e2e6c7.usrfiles.com/ugd/1897ed\\_16dc0be4f6e046a-79658d3343e31416a.pdf](https://1897edad-2ee4-4b59-a583-57ac06e2e6c7.usrfiles.com/ugd/1897ed_16dc0be4f6e046a-79658d3343e31416a.pdf); Amnesty International, „Surveillance Giants: How the Business Model of Google and Facebook Threatens Human Rights“ (London: Amnesty International, 21. November 2019), <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=pol30%2f1404%2f2019&language=en>; Frank Bass, Viviana Padelli, und Bergen Smith, „All Change, No Fix: How Big Tech’s ‚Self-Regulation‘ Fails Our Democracy“ (Berkeley, CA: MapLight, März 2021), [https://decode.org/wp-content/uploads/2021/03/All-Change-No-Fix\\_-How-Big-Techs-Self-Regulation-Fails-Our-Democracy-3-2.pdf](https://decode.org/wp-content/uploads/2021/03/All-Change-No-Fix_-How-Big-Techs-Self-Regulation-Fails-Our-Democracy-3-2.pdf); Government of Latvia, „Non-Paper: Towards a Better Regulatory Environment against Disinformation in the EU“ (Riga: Government of Latvia, März 2020), [https://g8fip1kplyr33r-3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/03/Non-paper\\_Platforms-accountability.pdf](https://g8fip1kplyr33r-3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/03/Non-paper_Platforms-accountability.pdf); Desmaris, Dubreuil, und Loutrel, „Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision“; Melanie Smith, „Enforcement and Cooperation between Member States: E-Commerce and the Future Digital Services Act“ (Brussels: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, April 2020), 12–13, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648780/IPOL\\_STU\(2020\)648780\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648780/IPOL_STU(2020)648780_EN.pdf).

konzentriert, die Bürger:innen digitale Räume bieten, in denen sie sich untereinander austauschen, Inhalte konsumieren und teilen sowie politische Nachrichten empfangen und senden können. Das wären soziale Netzwerke, Suchmaschinen<sup>14</sup>, Videoplattformen und Messenger-Dienste, wenn sie öffentliche, netzwerkartige Funktionen haben. Der Fokus liegt auf solchen Plattformen aufgrund der potenziellen Rolle, die sie im Meinungsbildungsprozess der Menschen und für gesellschaftliche Debatten spielen können. Es könnten weitere europäische DSCs ins Auge gefasst werden, die sich mit spezifischen Risiken anderer Arten von Plattformen befassen, zum Beispiel Onlinemarktplätzen.

Im Verlauf des Papiers werden einige Beispiele aus Deutschland vorgestellt, um Fragen der Aufsicht über Plattformen zu veranschaulichen. Deutschland bietet interessante Einblicke, weil es eines der wenigen Länder weltweit ist, das Gesetze zur Transparenz und Rechenschaftspflicht für soziale Medien und Suchmaschinen eingeführt hat. Das Papier erhebt nicht den Anspruch, diese Gesetze vollständig zu evaluieren (für manche Gesetze ist es ohnehin noch zu früh dafür), doch es lassen sich einige Lehren ziehen. Der deutsche Fall zeigt auch, wo Widerstand gegen eine neue Agentur in Form eines europäischen DSC entstehen könnte, da die Bundesregierung und die Bundesländer ihre eigenen Regeln und Durchsetzungsmechanismen der Plattformregulierung beibehalten möchten.

Das Papier besteht aus vier Hauptkapiteln und einigen abschließenden Bemerkungen. In Kapitel 2 wird eine Problemanalyse präsentiert, die aufzeigt, warum die neuen Sorgfaltspflichten nicht mit einem passenden Aufsichtssystem einhergehen. Kapitel 3 diskutiert einige der Vorteile einer einheitlichen europäischen Plattformaufsichtsbehörde und zeigt auf, welche Aufgaben die nationalen Regulierungsbehörden auch mit einer solchen Behörde wie dem europäischen DSC beibehalten würden. Kapitel 4 weist auf die Schwierigkeiten hin, die nicht nur beim Versuch, eine neue EU-Agentur aufzubauen, sondern auch beim Festhalten am ursprünglichen Entwurf oder an alternativen Regelungen auftreten würden. Kapitel 5 skizziert einige grundlegende Prinzipien, denen ein europäischer Koordinator für digitale Dienste folgen könnte. Im Papier argumentiere ich insgesamt dafür, dass die innovativen Regeln aus dem DSA neue, kreative Durchsetzungsmechanismen nötig machen, die bestehende Behörden nicht immer hergeben. Allerdings biete ich keine umfassende Blaupause für eine solche Plattformaufsicht an und kann auch keinen Leitfaden dafür liefern, wie plattformregulatorische Maßnahmen wie Audits und Risikobewertungen im Detail gestaltet werden sollten. Diskussionen hierzu sind in der Wissenschaft, Zivilgesellschaft, in Parlamenten und Regulierungsbehörden weiterhin im Gange.

<sup>14</sup> Suchmaschinen sollten Teil des DSA sein, auch wenn im ersten Entwurf noch unklar war, ob dies der Fall ist, siehe Laura Kayali, „France, Germany Hint at Including Search Engines in Digital Services Act“, *POLITICO*, 12. März 2021, <https://pro.politico.eu/news/france-germany-hint-at-including-search-engines-in-digital-services-act>.



## 2. Neue europäische Regeln für Plattformen, aber alte nationale Aufsichtsstrukturen für deren Umsetzung

Die Kommission stellt den DSA-Entwurf als weitreichende Überarbeitung bisheriger EU-Regulierung dar. Er soll die E-Commerce-Richtlinie<sup>15</sup> der EU aus dem Jahr 2000 ergänzen und einen neuen, für die seitdem entstandenen Plattformen passenden Rechtsrahmen schaffen. Erstmals sollen Plattformen EU-weite Rechenschafts- und Transparenzpflichten auferlegt werden. Dies ist ein anderer Ansatz als bei der E-Commerce-Richtlinie, die sich nur auf Haftungsregeln für illegale Inhalte konzentrierte.<sup>16</sup> Die vorgeschlagene Aufsichtsstruktur im DSA spiegelt diesen neuen Sorgfaltspflicht-Ansatz jedoch nicht wider. In diesem Kapitel werden die Sorgfaltspflichten und die Unzulänglichkeiten des Aufsichtssystems, mit dem sie durchgesetzt werden sollen, umrissen.

### 2.1. Sorgfaltspflichten für Plattformen

Der DSA führt neue, verpflichtende Transparenz- und Rechenschaftsmaßnahmen für Plattformen ein. Je größer die Plattform, desto mehr Regeln müssen sie einhalten und desto strenger sind die Regeln. Die Kommission führt im DSA den Begriff „sehr große Online-Plattformen“ ein, womit Plattformen mit mehr als 45 Millionen aktiven monatlichen Nutzer:innen in der EU gemeint sind. Diese sehr großen Plattformen müssten im Rahmen des DSA einige wichtige neue Regeln befolgen (siehe Anhang für eine genauere Aufschlüsselung der Plattformregeln). Für dieses Papier sind insbesondere die Sorgfaltspflichten aus den Artikeln 23 bis 33 von Interesse, die unter anderem Folgendes umfassen:

- Transparenzberichte über die Moderation von Inhalten
- Erklärungen zu automatisierten Empfehlungssystemen und dazugehörige Einstellungsmöglichkeiten für Benutzer:innen

<sup>15</sup> Europäische Kommission, „Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“ (2000), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0031>).

<sup>16</sup> Im DSA gibt es einige Aktualisierungen und Klarstellungen der Haftungsregeln, aber die Grundzüge der Regelung bleiben im Wesentlichen gleich. Neu ist der EU-weite Mechanismus für Verfahren bezüglich illegaler Inhalte („Notice-and-action-Verfahren“). Während die E-Commerce-Richtlinie dies nur grob in einem zentralen Artikel regelte, enthält der DSA ein detaillierteres Verfahren, das auch Vorgaben für „Trusted Flaggers“ (also akkreditierte Personen und Organisationen, die illegale Inhalte melden) und Maßnahmen gegen einen Missbrauch des Verfahrens enthält. Dieser Teil des Gesetzes ist vor allem für zivilrechtliche Fragen, wie etwa Klagen wegen Hassrede, entscheidend. Eine tiefere Analyse dieses Teils des Gesetzes würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Für einen ersten Überblick zu diesem Teil des DSA und einige Änderungen im Wortlaut, die wichtig sein könnten, siehe Daniel Holzengel, „Chapter II des Vorschlags der EU-Kommission für einen Digital Services Act“, *Computer und Recht*, Nr. 2/2021 (15. Februar 2021): 123–32, <https://online.otto-schmidt.de/db/dokument?id=cr.2021.02.i.0123.01.a>.



- Transparenz-Datenbanken für Onlinewerbung
- Jährliche Audits
- Risikobewertungen hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der Plattformen auf die Grundrechte der Bürger:innen
- Datenzugang für die Kommission, nationale Regulierungsbehörden und Forschende

Einige dieser Regeln beziehen sich auf das etablierte Haftungsregime mit seinem Verfahren zu illegalen Inhalten („Notice and Action“-Verfahren). Zum Beispiel müssen Transparenzberichte die Anzahl der Maßnahmen enthalten, die gegen illegale Inhalte ergriffen wurden. Andere Regeln sind jedoch neu und unerprobt. Zum Beispiel waren Plattformen noch nie gesetzlich verpflichtet, Risikobewertungen oder Audits durchzuführen. Einige der größten Tech-Unternehmen haben dies in begrenztem Umfang freiwillig oder nach einem Gerichtsbeschluss getan. Auch Datenzugriffsverpflichtungen waren bisher nicht Teil des EU-Rechts für Plattformen. Deshalb müssen einige dieser Regeln auch noch weiter ausgearbeitet und konkretisiert werden.<sup>17</sup>

Nur wenige Länder weltweit haben mit Sorgfaltspflichten für soziale Netzwerke und Suchmaschinen experimentiert. In Deutschland verlangt das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)<sup>18</sup> von einigen Plattformen, dass sie Regelungen zur Moderation von Inhalten haben und regelmäßig Transparenzberichte über diese Regelungen und deren Durchsetzung vorlegen. Die deutsche Medienordnung wurde aktualisiert, um soziale Medien, Suchmaschinen und Video-Apps stärker einzubeziehen. Zum ersten Mal enthält der Medienstaatsvertrag (MStV)<sup>19</sup> Regeln, die Plattformen verpflichten, ihre Empfehlungssysteme zu erklären. Außerdem gibt es erweiterte Regeln zur Transparenz von Onlinewerbung.

Solche nationalen Alleingänge der Regulierung globaler Plattformen sind auf Kritik gestoßen. Sowohl das NetzDG als auch der MStV warfen erhebliche Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit europäischem Recht auf. Der NetzDG-Entwurf und die nachfolgenden Reformvorschläge lösten insbesondere zum Herkunftsland-

<sup>17</sup> Eine detaillierte Auseinandersetzung mit nötigen Konkretisierungen liefert dieses Papier nicht, aber für die Notwendigkeit dazu siehe ARTICLE 19, „At a Glance: Does the EU Digital Services Act Protect Freedom of Expression?“, ARTICLE 19, 11. Februar 2021, <https://www.article19.org/resources/does-the-digital-services-act-protect-freedom-of-expression/>; Mackenzie Nelson und Friederike Reinhold, „The DSA Proposal Is a Good Start. Now Policymakers Must Ensure That It Has Teeth.“, *AlgorithmWatch*, 16. Dezember 2020, <https://algorithmwatch.org/en/dsa-response/>; Bitkom, „Bitkom Position DSA“ (Berlin: Bitkom, 29. März 2021), [https://www.bitkom.org/sites/default/files/2021-03/20210326\\_bitkom\\_position\\_dsa.pdf](https://www.bitkom.org/sites/default/files/2021-03/20210326_bitkom_position_dsa.pdf).

<sup>18</sup> Bundesamt für Justiz, „Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ (2017), <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>.

<sup>19</sup> Da Medienaufsicht in Deutschland Ländersache ist, gibt es für die Medienregulierung unter anderem einen Staatsvertrag der 16 Bundesländer, siehe Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, „Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“ (2020), <https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf>.

prinzip juristische Debatten über ihre Europarechtskonformität aus.<sup>20</sup> Kritiker:innen des NetzDG (einschließlich der Social-Media-Plattformen selbst) haben auf dieser Grundlage argumentiert, dass das Gesetz Plattformen, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben, nicht regulieren kann, ohne gegen EU-Recht zu verstoßen. Beim MStV bedurfte es in letzter Minute starker Lobbyarbeit von deutschen Interessenvertreter:innen aus der Wirtschaft und von Politiker:innen, um die Bedenken der EU wegen möglicher Verstöße gegen das Herkunftslandprinzip zu entkräften.<sup>21</sup>

Insgesamt ist die Einführung von EU-weiten Sorgfaltspflichten für große Tech-Unternehmen eine willkommene Ergänzung zu einem Ansatz der Plattformregulierung, der sich bisher hauptsächlich auf die Entfernung illegaler Inhalte im nationalen Kontext konzentriert hat. Sie erkennt an, dass Fragen rund um Erklärungen von Empfehlungssystemen, Audits und Datenzugang für die Forschung auf EU-Ebene beantwortet werden müssen, nicht zuletzt, weil sie große Plattformen wie Facebook, Twitter und YouTube betreffen. Diese Unternehmen verfolgen jeweils das gleiche Geschäftsmodell in der gesamten EU und ihre Apps funktionieren in der gesamten EU sehr ähnlich. In Anbetracht dieses Bedarfs an EU-weiten Sorgfaltspflichten und in Anbetracht des juristischen Gerangels um die deutschen Plattformgesetze wäre es hilfreich, wenn der DSA eine klare Aufsichtsstruktur zur Durchsetzung der neuen Sorgfaltspflichten schaffte. Das leistet der Entwurf aber nicht, weil er sich zu sehr auf bestehende Regulierungsstrukturen verlässt.

## 2.2. Starkes Vertrauen in die Kommission und in bestehende nationale Behörden

Die Durchsetzung des DSA stützt sich auf die Kommission und bestehende nationale Regulierungsbehörden wie Medien-, Telekommunikations- und Verbraucherschutzbehörden. Dies könnte Probleme für eine kohärente Durchsetzung des DSA bedeuten, da die nationalen Regulierungsbehörden möglicherweise nicht gut für die neuen Aufsichtsaufgaben gerüstet sind. Die gleichen Bedenken gelten für die Kommission, die zuvorderst ein Exekutivorgan und kein sachkundiger Regulierer ist.

<sup>20</sup> Grob gesagt bedeutet das Herkunftslandprinzip, dass Plattformen den Gesetzen folgen müssen, die im Land ihres europäischen Hauptsitzes gelten. Für eine Zusammenfassung der juristischen Positionen zum Herkunftslandprinzip, besonders mit Blick auf das NetzDG, siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Der Entwurf des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes: Vereinbarkeit mit dem Herkunftslandprinzip“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 29. Mai 2017), <https://www.bundestag.de/resource/blob/510384/c5bdf3939cf1a4529d2f7abf11065ee5/pe-6-032-17-pdf-data.pdf>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Markortprinzip und Herkunftslandprinzip im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes“ (Berlin: Deutscher Bundestag, 15. Juni 2020), <https://www.bundestag.de/resource/blob/691846/cb11c99d9a39b6e73151549e22d76b73/WD-10-023-20-pdf-data.pdf>.

<sup>21</sup> Laura Kayali, „Lobbying push prompts Brussels to soften concerns over German media law“, *POLITICO*, 29. April 2020, <https://www.politico.eu/article/lobbying-push-prompts-brussels-to-soften-concerns-over-german-media-law/>; Michael Hanfeld, „Brüssel sorgt für Unruhe: Killt die EU die Medienpolitik?“, *FAZ.NET*, 24. April 2020, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/die-eu-kommission-koennte-den-medienstaatsvertrag-kippen-16738781.html>; Michael Hanfeld, „EU billigt Mediengesetz: Im digitalen Sandkasten“, *FAZ.NET*, 2. Mai 2020, <https://www.faz.net/1.6745740>.

Der Entwurf überträgt die Durchsetzungspflichten „grundsätzlich“ den Mitgliedstaaten (Erwägungsgrund 72), sieht aber gleichzeitig „wirksame (...) Durchsetzungsbefugnisse“ für die Kommission vor (Erwägungsgrund 98. In jedem Mitgliedstaat soll eine nationale zuständige Behörde als „Koordinator für digitale Dienste“ („Digital Services Coordinator“, DSC) benannt werden. Der DSC soll die zentrale Anlaufstelle für die Kommission und die Plattformen zu DSA-Fragen sein. Er muss unabhängig sein und hat Durchsetzungsbefugnisse, einschließlich der Durchsuchung von Plattform-Räumlichkeiten und der Verhängung von Bußgeldern (siehe Anhang für Details).

Die Abhängigkeit von nationalen Regulierungsbehörden birgt das Risiko einer fragmentierten und uneinheitlichen Durchsetzung der DSA-Regeln, insbesondere im Hinblick auf die neu eingeführten Sorgfaltspflichten. Die Nachteile einer schwachen Durchsetzung von grundsätzlich hilfreichen Regeln waren bereits bei der DSGVO sichtbar. Die Durchsetzung der DSGVO hängt stark von der irischen Datenschutzbehörde ab, da viele der größten Tech-Unternehmen ihren europäischen Hauptsitz in Irland haben. Diese Situation wurde von deutschen Datenschutzbehörden<sup>22</sup> und externen Beobachter:innen<sup>23</sup> kritisiert, die über die schwache Durchsetzung der EU-Datenschutzvorschriften durch die irische Behörde besorgt sind.<sup>24</sup> Selbst wenn anerkannt wird, dass es eine Weile dauert, bis Strukturen zur Rechtsdurchsetzung aufgebaut sind, lässt sich sicher sagen, dass die DSGVO in den ersten drei Jahren ihrer Anwendung die Herangehensweise der Plattformen an Datenschutzpraktiken nicht sonderlich verändert hat. Mit Bußgeldern können Verstöße sanktioniert werden, aber Bußgelder konnten bisher kaum an der grundlegenden Tatsache rütteln, dass große Tech-Unternehmen weiterhin Standards beim Datenschutz im Netz setzen. Es ist zwar gut, dass Unternehmen wie Apple und Google Maßnahmen zur Verbesserung des Datenschutzes angehen, etwa indem sie Änderungen an ihrem Online-Tracking beziehungsweise ihren App-Store-Regeln in Betracht ziehen<sup>25</sup>. Aber es sollten nicht nur unternehmerische Entscheidungen sein, die über Art und Umfang

22 Nicholas Vinocur, „We have a huge problem!: European regulator despairs over lack of enforcement“, *POLITICO*, 27. Dezember 2019, <https://www.politico.eu/article/we-have-a-huge-problem-european-regulator-despairs-over-lack-of-enforcement/>; Hamburg Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, „Data Protection as Fundamental Right – Big Demand, Long Delivery Time“ (Hamburg: Hamburg Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, 13. Februar 2021), [https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/2020-02-13\\_press-release\\_annual\\_report\\_2019.pdf](https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/2020-02-13_press-release_annual_report_2019.pdf).

23 Estelle Massé, „Two Years Under the EU GDPR – An Implementation Progress Report: State of Play, Analysis, and Recommendations“ (Brussels: Access Now, 2020), 13–14, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/05/Two-Years-Under-GDPR.pdf>; siehe auch David Martin, „The Long and Winding Road: Two Years of the GDPR: A Cross-Border Data Protection Enforcement Case from a Consumer Perspective“ (Brussels: Bureau Européen des Unions de Consommateurs, 2020), [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-074\\_two\\_years\\_of\\_the\\_gdpr\\_a\\_cross-border\\_data\\_protection\\_enforcement\\_case\\_from\\_a\\_consumer\\_perspective.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-074_two_years_of_the_gdpr_a_cross-border_data_protection_enforcement_case_from_a_consumer_perspective.pdf).

24 Auch die Kommission erkennt in ihrer offiziellen Bewertung grundsätzliche Durchsetzungsprobleme an, siehe Europäische Kommission, „Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (COM/2020/264 final)“ (Brüssel: Europäische Kommission, 24. Juni 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0264>.

25 Mark Scott und Vincent Manancourt, „Google and Apple Are the World’s Biggest Privacy Regulators“, *POLITICO*, 27. April 2021, <https://www.politico.eu/article/google-apple-privacy-regulators-gdpr-floc/>.

von Maßnahmen zum Datenschutz und zur Privatsphäre auf Plattformen bestimmen. Damit vergleichbar birgt eine uneinheitliche und schwache Durchsetzung des DSA die Gefahr, dass Entscheidungen über das Design von Plattformen sowie über Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Plattformen letztlich weiterhin allein bei den Unternehmen liegen.

Zumindest gab es in den Mitgliedstaaten bereits jeweils Datenschutzgesetze und -behörden, um die neuen EU-Regeln durchsetzen zu können. Was den DSA betrifft, verfügen nur wenige Mitgliedstaaten über Regeln, die denen aus dem Entwurf ähneln, sowie dazugehörigen Aufsichtsbehörden. Der Entwurf erwartet von den nationalen Aufsichtsbehörden, dass sie neue Aufgaben übernehmen und Expertise zu DSA-Themen entwickeln. Während einige nationale Aufsichtsbehörden in der Lage sein könnten, Personal aufzustocken und Fachwissen aufzubauen, können andere dies nicht bewältigen oder brauchen dafür länger. Wieder andere haben bereits einige der Aufsichtsbefugnisse, die der DSA fordert, und möchten wohl kaum diese Befugnisse, die auf nationalen Gesetzen beruhen, aufgeben. Für den letzteren Fall liefert Deutschland mit dem NetzDG und dem MStV Beispiele (siehe 2.1.). Es überrascht nicht, dass sowohl die deutsche Bundesregierung<sup>26</sup> als auch die deutschen Bundesländer<sup>27</sup> daran interessiert sind, ihre jeweiligen Aufsichtsansätze zu stärken: Im Wesentlichen möchte die Bundesregierung wahrscheinlich, dass ihr Bundesamt für Justiz (BfJ) die spezifischen NetzDG-Transparenzregeln durchsetzt, und die Landesmedienanstalten möchten ihren speziellen Ansatz zur Aufsicht von Empfehlungssystemen aus dem MStV beibehalten. Zusammengenommen könnten diese unterschiedlichen Ausgangspunkte in der EU die Risiken einer uneinheitlichen DSA-Durchsetzung verschärfen. Grundsätzlich scheint die Erwartung vorzuherrschen, dass bestehende Regulierungsbehörden einfach plattformspezifische Aufsichtsaufgaben in ihr Portfolio aufnehmen können und sollten. Das täuscht allerdings über die Komplexität der Plattformregulierung hinweg, die neue Strukturen und neue Formen des Wissensaustauschs erfordert (was in den kommenden Kapiteln vertieft wird).

Der DSA-Entwurf versucht offenbar, aus den Erfahrungen mit der DSGVO zu lernen und für eine konsequente Durchsetzung zu sorgen. Denn der DSA sieht auch eine Durchsetzungsrolle für die Kommission vor. Vor allem bei Fällen, die „sehr große Online-Plattformen“ betreffen, kann die Kommission Untersuchungen einleiten, Regeln durchsetzen und Sanktionen aussprechen. Sie führt auch den Vorsitz in einem neu geschaffenen Europäischen Gremium für digitale Dienste. Dieses Gremium

<sup>26</sup> Vgl. Kayali, „France, Germany Hint at Including Search Engines in Digital Services Act“.

<sup>27</sup> Deutscher Bundesrat, „Drucksache 96/21 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG COM(2020) 825 final; Ratsdok. 14124/20D“ (Berlin: Deutscher Bundesrat, 26. März 2021), 4–5, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/96-21\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/96-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1).

setzt sich aus nationalen DSCs zusammen und soll die Kommission und die DSCs beraten sowie Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben. Es kann keine Sanktionen verhängen oder die Regulierungsbehörden anderweitig dazu zwingen, seinen Stellungnahmen zu folgen.

So lobenswert der Versuch ist, die DSA-Durchsetzung im Vergleich zur DSGVO zu verbessern: Die vorgeschlagene größere Rolle der Kommission schafft ihre eigenen Probleme. Die Kommission ist keine fachkundige Regulierungsbehörde, sondern hauptsächlich ein Exekutivorgan, sodass nötiges Fachwissen fehlen könnte. Im Begleittext zum DSA-Entwurf erkennt die Kommission zwar die Notwendigkeit an, den Mangel an Expertise anzugehen. Allerdings wird kaum auf die Problematik eingegangen, dass der Entwurf vorsieht, die Entwicklung und die Durchsetzung von Regeln für Plattformen in die Hand ein und derselben Institution zu geben.<sup>28</sup>

Insgesamt erscheint der DSA wie ein schwieriger Kompromiss aus den Wünschen, die Durchsetzung sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch der Kommission zu etablieren. Die Unklarheiten im Konzept spiegeln sich auch in den Reaktionen von Beobachter:innen wider, zumindest in Deutschland. Einige Kommentator:innen sind besorgt über eine „Superbehörde“<sup>29</sup> in Brüssel und verweisen auf die starke Rolle der Kommission sowie die mangelnde Berücksichtigung nationaler Behörden<sup>30</sup>. Solche Kritik kommt auch von den deutschen Bundesländern<sup>31</sup> und den Landesmedienanstalten<sup>32</sup>. Doch wurde auch analysiert, dass die Verfahren zur Einbindung der Kommission so langwierig sind und so viele Stellen beinhalten, an denen Unternehmen und nationale Regulierer eingreifen können, dass die Kommission, wenn überhaupt, nur „von hinten“ führt.<sup>33</sup> In der Tat gibt es viele verschiedene Schritte, bis Maßnahmen ergriffen werden, die zwischen der Kommission, dem DSC des Landes, in der ein Unternehmen seinen Sitz hat (DSC der Niederlassung), dem DSC des Landes, bei dem potenzielle DSA-Verstöße passiert sind (DSC des Bestimmungsortes), eventuell noch anderen nationalen Regulierungsbehörden und dem Europäischen Gremium koordiniert werden.

28 Vgl. Center for Democracy & Technology, „Feedback to the European Commission’s Consultation on the Draft Proposal on the Digital Services Act“ (Brussels: Center for Democracy & Technology, 31. März 2021), <https://cdt.org/wp-content/uploads/2021/04/2021-03-31-Feedback-to-the-European-Commissions-consultation-on-the-draft-proposal-on-the-Digital-Services-Act.pdf>.

29 Michael Hanfeld, „Bundesrat!“, FAZ.NET, 31. März 2021, <https://zeitung.faz.net/faz/medien/2021-03-31/b7e9e-82a222618aca45b192350d6d962>.

30 Torsten J. Gerpott, „Machtkonzentration bei der EU-Kommission vermeiden“, *teltarif.de*, 1. Februar 2021, <https://www.teltarif.de/online-plattformen-regulierung/news/83356.html>; Quirin Weinzierl, „Institutionalizing Parallel Governance: The Digital Services Act, Platform Laws, Prosecutors, and Courts“, *Verfassungsblog*, 18. Dezember 2020, [https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir\\_mods\\_00009687](https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00009687).

31 Deutscher Bundesrat, „Drucksache 96/21 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG COM(2020) 825 final; Ratsdok. 14124/20D“.

32 Die Medienanstalten, „Digital Services Act und Digital Markets Act der EU – Eingabe der Medienanstalten im Konsultationsprozess der EU-Kommission“, 30. März 2021, [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Ueber\\_uns/Positionen/20210330\\_DSA\\_DMA\\_Stellungnahme\\_DLM\\_final.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/20210330_DSA_DMA_Stellungnahme_DLM_final.pdf).

33 Daniel Holznagel, „Ireland Cannot Do It Alone“, *Verfassungsblog*, 27. April 2021, <https://verfassungsblog.de/dsa-ireland/>.



Unabhängig von der Interpretation der Rolle der Kommission bei der DSA-Durchsetzung ist der entscheidende Punkt, dass der Entwurf keine eigene, spezialisierte Aufsichtsbehörde für Plattformen vorsieht. Genau dies wäre allerdings sinnvoll, um eine starke, einheitliche Durchsetzung des DSA zu ermöglichen. Dafür könnte eine Plattformagentur auf EU-Ebene in Form eines Europäischen Koordinators für digitale Dienste aufgebaut werden.



### 3. Warum ein neuer Koordinator für digitale Dienste auf EU-Ebene sinnvoll ist

Im DSA wird vorgeschlagen, auf nationaler Ebene „Digital Services Coordinators“ zu benennen. Anstatt diese Koordinatoren in den Mitgliedstaaten anzusiedeln, ist eine für die neuen Sorgfaltspflichten zuständige Institution auf EU-Ebene vorstellbar: ein europäischer DSC. Das vorgeschlagene Europäische Gremium für digitale Dienste und die Durchsetzungsrolle der Kommission könnten aus dem Entwurf gestrichen werden. Die nationalen Regulierungsbehörden würden weiterhin viele ihrer Befugnisse behalten.

#### 3.1. Vorteile eines europäischen Koordinators für digitale Dienste

Es gibt vier zentrale Vorteile, eine Plattformagentur neu aufzubauen und dies auf europäischer Ebene zu tun. Ein europäischer DSC würde ...

1. ... Plattformthemen von EU-weiter Bedeutung über verschiedene Regulierungsfelder hinweg behandeln: Die Errichtung eines europäischen DSC erkennt an, dass einige DSA-Sorgfaltspflichten, insbesondere die für soziale Medien und Suchmaschinen, auf EU-Ebene behandelt werden sollten. Die Art und Weise, wie Unternehmensalgorithmen und Empfehlungssysteme Inhalte verbreiten, ist in der gesamten EU weitgehend gleich. Die Regeldurchsetzung in diesem Bereich ist keine Frage, die nur einzelne Inhalte und individuelle, nationale (Medien-) Märkte betrifft. Es ist eine Frage des Plattformdesigns, die von supranationalem Interesse ist. Sie betrifft auch nicht nur einen einzelnen (nationalen) Regulierungsbereich, sondern berührt gleichzeitig unter anderem Verbraucherschutz, Medienregulierung, Datenschutz und Wettbewerb.
2. ... ein einheitliches Vorgehen gegenüber großen Tech-Unternehmen ermöglichen: Ein wesentlicher Vorteil eines europäischen DSC ist, dass die EU im Umgang mit großen, globalen Plattformen wie Facebook, Google und TikTok mit einer Stimme spräche. Selbstverständlich müssen Plattformen nationalen Gesetzen folgen und Regeln jeder Regulierungsbehörde umsetzen, egal wie klein diese ist. Der europäische DSC wäre aber in der Lage zu sagen, dass er die DSA-Regeln im Namen von 27 EU-Mitgliedstaaten durchsetzt, was es ihm ermöglichen könnte, sich besser gegen große Tech-Unternehmen zu behaupten. Es würde auch das potenzielle Problem umgehen, dass einige europäische Regierungen sich weigern, unabhängige, gut ausgestattete nationale DSCs einzurichten, was sich auf den nächsten Punkt bezieht.
3. ... „Forum Shopping“ verhindern: Mit einem starken europäischen DSC wäre es für Plattformen schwieriger, ein Land mit den für sie günstigsten Bestimmungen

auszuwählen, um dort ihren Hauptsitz zu errichten. Dieses Problem des „Forum Shopping“ wurde als ein möglicher Nachteil des Herkunftslandprinzips diskutiert. Wie das Beispiel der DSGVO-Durchsetzung gezeigt hat (siehe 2.2.), kann eine allzu nachsichtige oder schwache nationale Durchsetzung – ob absichtlich oder unabsichtlich – gut gemeinte EU-Vorschriften untergraben.<sup>34</sup>

4. ... neue Formen der Stakeholder-Beteiligung ermöglichen: Einer neuen europäischen Agentur könnte es leichter fallen als alteingesessenen Regulierungsbehörden, neue Prozesse für behördeninterne Transparenz und Wissensaustausch zu etablieren sowie Fachexpertise anzuwerben. Plattformregulierung erfordert andere Regulierungsansätze als bisher, einschließlich eines institutionalisierten Austauschs mit externen Fachleuten, der von Anfang an in das Design des DSC eingebettet werden könnte.

Ein europäischer DSC hätte verschiedene weitere Vorteile. Er würde das komplizierte System der Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Gremium und den nationalen DSCs ersetzen: Der europäische DSC könnte als zentrale Anlaufstelle für nationale Regulierungsbehörden und Plattformen dienen und Aufgaben, die nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, an die Mitgliedstaaten delegieren (daher der Titel „Koordinator“<sup>35</sup>). Dies würde für Konsistenz sorgen, indem es eine redundante oder sogar widersprüchliche Umsetzung des DSA in den Mitgliedstaaten verhindert. Ein einzelner europäischer DSC für soziale Medien und Suchmaschinen könnte sogar die finanziellen Kosten für die Durchsetzung senken, wenn die Aufsichtsaufgaben nicht in den Mitgliedstaaten gedoppelt oder koordiniert werden müssen. Umsetzungsentscheidungen zu den Sorgfaltspflichten des DSA könnten schneller getroffen werden als mit dem derzeit vorgeschlagenen Verfahren.

Damit ein europäischer DSC die oben genannten Vorteile auch tatsächlich umsetzen kann, müsste er einige spezielle Eigenschaften aufweisen:

- Maßgeschneidert für soziale Medien und Suchmaschinen (siehe 5.1.): Der DSA könnte einen europäischen DSC einrichten, der sich eigens auf soziale Netzwerke und Suchmaschinen konzentriert. Derzeit gibt es keine solche Regulierungsbehörde auf nationaler oder europäischer Ebene. Mit diesem klaren Fokus und ohne andere Aufgaben könnte sich die Agentur mit schwierigen Fragen befassen,

<sup>34</sup> Die juristische Diskussion über die Vorzüge und Nachteile des Herkunftslandprinzips in Bezug auf Tech-Unternehmen wird hier nicht ausführlich dargelegt, findet sich aber etwa in Daniel Holznagel, „Platform Liability for Hate Speech & the Country of Origin Principle: Too Much Internal Market?“, *Computer Law Review International* 21, Nr. 4 (15. August 2020): 103–9, <https://doi.org/10.9785/crl-2020-210403>; Wolfgang Schulz und Thorsten Grothe, „Caution, Loose Cornerstone: The Country of Origin Principle under Pressure“, *Media@LSE*, 4. Juli 2016, <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2016/07/04/caution-loose-cornerstone-the-country-of-origin-principle-under-pressure/>; Marc Liesching, *Das Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie und seine Auswirkung auf die aktuelle Mediengesetzgebung in Deutschland* (Berlin: Carl Grossmann Verlag, 2020), <https://www.carlgrossmann.com/liesching-das-herkunftslandprinzip-der-e-commerce-richtlinie-und-seine-auswirkung-auf-die-aktuelle-mediengesetzgebung-in-deutschland/>.

<sup>35</sup> Der Name „Digital Services Coordinator“ wird hauptsächlich gewählt, um nah an der Wortwahl des DSA-Entwurfs zu bleiben, aber der Titel kann geändert werden.

die speziell solche Plattformen betreffen und von europäischem Interesse sind, darunter: Was sind systemische Risiken für Meinungsbildung und Meinungsfreiheit, die von Plattformen ausgehen? Was ist ein guter Transparenzbericht und ein guter Audit, für wen sind diese gedacht und wer kann sie überprüfen? Welche Designmerkmale von Plattformen könnten und sollten verbindlich vorgeschrieben werden, um Bürger:innen in ihrer freien Willensbildung zu unterstützen und nicht zu behindern?

- Fokussiert auf die Sorgfaltspflichten bei der Plattformgestaltung (siehe 5.2.): Die Betonung von Fragen der Sorgfaltspflicht und des Plattformdesigns ist eine überfällige Ergänzung der Plattformregulierung, die sich zu oft nur auf Angelegenheiten des nationalen Strafrechts und illegaler Inhalte konzentriert hat.
- Unabhängig (siehe 5.3.): Da soziale Medien und Suchmaschinen Bürger:innen bei der politischen Meinungsbildung helfen und da Machthabende sie nutzen, um für sich und ihre Ideen zu werben, muss der DSC frei von der Vereinnahmung durch Regierung und Industrie sein. Im Moment stehen einige nationale Regulierungsbehörden in der EU, die ein Mitspracherecht bei der DSA-Durchsetzung bekommen könnten, unter starkem Druck von Regierung und/oder Wirtschaft.
- Offen (siehe 5.4.): Um das Fachwissen über Plattformdesign und Plattformregulierung kontinuierlich zu erweitern, sind neue, institutionalisierte Formen des Wissensaustauschs zwischen Regulierungsbehörden und externen Stakeholder:innen wie Forschenden, Bürger:innen und Medien notwendig. Anstatt sich auf Nachrüstungen bei nationalen Regulierungsbehörden zu verlassen, kann der europäische DSC solche Systeme von Grund auf errichten.
- Gut finanziert (siehe 5.5.): Der europäische DSC muss ein Budget haben, das es ihm ermöglicht, Regeln für große Plattformen konsequent durchzusetzen. Er muss zudem in der Lage sein, fachkundiges Personal aus verschiedenen Bereichen zu gewinnen und nicht ausschließlich Jurist:innen, die in einem bestimmten Regulierungsbereich ausgebildet sind, was bisher oft bei (nationalen) Regulierungsbehörden der Fall war.

### 3.2. Die Rolle nationaler Regulierungsbehörden

Die Einrichtung eines europäischen DSC mit der klar umrissenen Aufgabe, die Sorgfaltspflichten des DSA für soziale Medien und Suchmaschinen durchzusetzen, würde bedeuten, dass andere Fragen der DSA-Durchsetzung bei den nationalen Regulierungsbehörden blieben. Haftungsfragen und der damit verbundene „Notice and Action“-Mechanismus verbleiben bei den Aufsichtsbehörden und Gerichten der Mitgliedstaaten, genau wie in der E-Commerce-Richtlinie. Allein die neuen, zusätzlichen Regeln, die der DSA einführt, werden für soziale Netzwerke und Suchmaschinen durch den europäischen DSC durchgesetzt (insbesondere die Artikel 23 bis 33 im ursprünglichen DSA-Entwurf; siehe Anhang). In den meisten nationalen Kontext-

ten würde dies weder zu Redundanzen noch zu Grabenkämpfen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten führen, da die meisten Mitgliedstaaten keine Regeln und dazugehörige Aufsichtsstrukturen für soziale Medien und Suchmaschinen in Bezug auf Empfehlungssysteme, Audits, Risikobewertungen und Transparenzverpflichtungen haben. Mitgliedstaaten hätten zu DSA-Fragen mit dem europäischen DSC eine fähige Ergänzung zu den eigenen, nationalen Regulierungsbehörden. Insbesondere für Länder, die nicht über die Ressourcen verfügen, schnell umfassende Expertise zu Plattformregulierung aufzubauen, könnte ein solcher EU-Partner wertvoll sein.

Es gibt jedoch auch einige Länder mit eigenen Regeln zur Plattformregulierung, die sich mit DSA-Regeln überschneiden könnten. Vor allem Deutschland hat eine Vorreiterrolle bei der Einführung nationaler Gesetze übernommen, die Empfehlungssysteme und Transparenzberichte betreffen (siehe 2.1.). Aus den Erfolgen und Misserfolgen bei der Durchsetzung dieser Regeln zu lernen, könnte helfen, die Durchsetzung des DSA zu verbessern. So ist es mit dem NetzDG gelungen, inländische Ansprechpersonen bei den Plattformen zu etablieren. Außerdem gibt es nun verpflichtende Transparenzberichte. Es bedurfte jedoch mehrerer Reformen, um anfängliche Unklarheiten und Schwächen im Gesetz zumindest teilweise zu korrigieren. Diese hatten dazu geführt, dass die ersten Berichte wenig aussagekräftig waren und keine Vergleiche zwischen Plattformen zuließen.<sup>36</sup> Auch die Durchsetzung der Regeln war schwierig. Ein Bußgeld, das Facebook wegen der Nichteinhaltung der NetzDG-Transparenzrichtlinien zahlen musste, war mehr als anderthalb Jahre nach seiner Verhängung immer noch nicht beglichen, weil Facebook es angefochten hatte.<sup>37</sup> Offene Fragen gibt es auch beim MStV. Er führt erstmals Anforderungen zur Erläuterung von Empfehlungssystemen ein, was als Erfolg gewertet werden kann. Gleichzeitig wurden die Regeln zur Nichtdiskriminierung journalistisch-redaktioneller Inhalte in Frage gestellt, da sie für Suchmaschinen und Plattformen, die Nutzende genau deshalb aufsuchen, um sortierte, priorisierte Inhalte zu erhalten, schlecht geeignet sein könnten.<sup>38</sup> Außerdem wird die Vereinbarkeit dieser beiden deutschen Gesetze mit EU-Recht in Frage gestellt (siehe 2.1.). Der deutsche Gesetzgeber und die Regulierungsbehörden haben dennoch erfolgreich argumentiert, dass sie soziale Netzwerke und Suchmaschinen regulieren können und sollen. Diesen Anspruch erheben

36 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG)“ (Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 9. September 2020), 33–34, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/090920\\_Evaluierungsbericht\\_NetzDG.pdf?jsessionid=7E51C02E-AE38F74D7D593137E86743F5.1\\_cid297?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/090920_Evaluierungsbericht_NetzDG.pdf?jsessionid=7E51C02E-AE38F74D7D593137E86743F5.1_cid297?__blob=publicationFile&v=1); Das NETTZ, „Stellungnahme aus der Zivilgesellschaft zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)“, *Das NETTZ*, 17. Februar 2020, <http://www.das-nettz.de/stellungnahme-aus-der-zivilgesellschaft-zu-dem-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des->

37 Tomas Rudl, „Blackbox: Wie Facebook das NetzDG aushöhlt“, *netzpolitik.org*, 26. Februar 2021, <https://netzpolitik.org/2021/blackbox-wie-facebook-das-netzdg-aushoehlt/>

38 Stephan Dreyer und Wolfgang Schulz, „Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder vom Juli 2019“ (Hamburg: Hans-Bredow-Institut, August 2019), [https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q\\_HBI\\_Stellungnahme2MStV.pdf](https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/default/cms/media/lez8f8q_HBI_Stellungnahme2MStV.pdf).



sie auch weiterhin in Bezug auf den DSA-Entwurf. Mit Blick auf den deutschen Fall scheinen zwei Optionen denkbar, um das Zusammenspiel zwischen dem europäischen DSC und den nationalen Regulierungsbehörden in Fällen von Überschneidungen mit dem DSA zu straffen.

Eine Möglichkeit ist es, nationale Ausnahmen im DSA zuzulassen. Dies fordern sowohl die deutsche Bundesregierung<sup>39</sup> als auch die deutschen Bundesländer<sup>40</sup>: Sie schlagen vor, dass der DSA den Mitgliedstaaten erlauben sollte, ihre eigenen Gesetze speziell im Bereich Medienpluralismus und Hassrede zu erlassen und durchzusetzen (siehe auch 2.2.). Eine Ausnahme- oder Öffnungsklausel für diese Art der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung könnte eine Lösung sein. Beispielsweise würden die Erklärungen der Empfehlungssysteme (die sowohl im DSA als auch im MStV enthalten sind) den DSA-Regeln folgen und vom europäischen DSC durchgesetzt werden, aber die deutsche Medienaufsicht würde ihre Regeln zur Nichtdiskriminierung in Empfehlungssystemen durchsetzen (die nicht im DSA enthalten sind, aber im MStV). Das Europäische Gremium für digitale Dienste könnte als Forum für den Wissensaustausch zwischen nationalen Regulierungsbehörden dienen, sodass etwa die deutschen Regulierungsbehörden Erfahrungen ihrer Ansätze mit anderen teilen könnten. Nichtsdestotrotz würde dies zu einem bruchstückhaften Ansatz zur Aufsicht von Plattformen führen. Es würde allerdings den Mitgliedstaaten erlauben, ihre eigenen Regeln festzulegen. Es scheint wahrscheinlich, dass nationale Regulierer und Gesetzgeber diese Option weiter vorantreiben.

Eine andere Option ist, dass nationale Gesetzgeber und Regulierungsbehörden sich nicht länger an die Vorstellung klammern, dass Rechenschaftspflichten bei algorithmischen Empfehlungssystemen, menschenrechtsbasierte Risikobewertungen und Datenzugänge nationale Themen seien und nicht gemeinsame, EU-weite Themen, die eine Aufsicht auf EU-Ebene benötigen. Diese Option scheint jedoch unwahrscheinlich, da Gesetzgeber und Politiker:innen möglicherweise nicht bereit sind, von den regulatorischen Pfaden abzuweichen, die sie bereits eingeschlagen haben. Zusätzlich zu dieser Frage der Pfadabhängigkeit in Bezug auf die bestehenden Regulierungsbehörden gibt es weitere Hürden für den Aufbau eines europäischen DSC. Diese Hürden, und wie sie überwunden werden könnten, werden im nächsten Kapitel untersucht.

<sup>39</sup> Vgl. Kayali, „France, Germany Hint at Including Search Engines in Digital Services Act“.

<sup>40</sup> Deutscher Bundesrat, „Drucksache 96/21 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG COM(2020) 825 final; Ratsdok. 14124/20D“, 4–5.



## 4. Der Aufbau eines europäischen Koordinators ist schwierig, aber die Alternativen sind es auch

Forderungen nach speziellen Plattformaufsichtsbehörden sind aus den Regulierungsdebatten in Deutschland, der EU und den USA bekannt. Sie haben bisher selten zu Ergebnissen geführt. Es braucht politischen Willen und politisches Kapital, um eine neue Agentur aufzubauen. Es ist aber keinesfalls unmöglich. Die EU ist gerade dabei, eine Europäische Arbeitsbehörde einzurichten und weitere EU-Agenturen sind in Planung.<sup>41</sup> In Deutschland wurde in den vergangenen zwei Jahren eine neue Bundesbehörde innerhalb des Auswärtigen Amtes und eine neue Agentur für Cybersicherheit etabliert. Zudem wird es – hier ist der Bezug zu DSA-Themen klarer – eine neue Bundesbehörde für Jugendmedienschutz geben, mit der eine bestehende Regulierungsbehörde stark erweitert wird.<sup>42</sup> In Großbritannien wird eine neue Digital Markets Unit aufgebaut, um große Tech-Unternehmen zu regulieren.<sup>43</sup> Auch Frankreich erwägt eine neue Tech-Regulierungsbehörde.<sup>44</sup> Es ist ein langwieriger Prozess, Agenturen wie diese oder einen europäischen DSC mit fachkundigem Personal zum Laufen zu bringen, und es gibt weitere Hürden beim Aufbau des DSC. Aber das Festhalten am ursprünglichen DSA-Entwurf bringt seine eigenen Herausforderungen mit sich.

### 4.1. Hürden für den Aufbau eines europäischen DSC und wie sie überwunden werden können

Eines der größten Hindernisse für den Aufbau des europäischen DSC ist die starke Pfadabhängigkeit in Bezug auf bestehende institutionelle Strukturen. Einige Entscheidungsträger:innen und Behörden könnten sich schwer damit tun, eine neue Plattformaufsicht auf EU-Ebene zuzulassen. Dies könnte zum Verhängnis für den europäischen DSC werden, bevor es überhaupt ernsthafte Versuche gibt, ihn zu etablieren. Das Beharren der Mitgliedstaaten auf ihren eigenen nationalen Regeln war bereits während der frühen Kommentierung des Entwurfs sichtbar. In Deutschland forderten Akteure auf Bundes- und auf Landesebene nationale Ausnahmen, um

41 Zum Beispiel eine „European Union Agency for the Space Programme“ und eine „EU Health Emergency Preparedness and Response Authority“.

42 Stephan Dreyer, „Jugendschutzgesetz: Neu, aber auch besser?“, *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*, 7. April 2021, <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/jugendschutzgesetz-neu-aber-auch-besser>.

43 UK Government, „New Watchdog to Boost Online Competition Launches“, *GOV.UK*, 7. April 2021, <https://www.gov.uk/government/news/new-watchdog-to-boost-online-competition-launches--3>; Julia Angwin, „How the U.K. Is Gearing Up to Regulate Big Tech“, *The Markup*, 24. April 2021, <https://www.getrevue.co/profile/themarkup/issues/how-the-u-k-is-gearing-up-to-regulate-big-tech-566707>.

44 Kayali, „France Sets Path for New Super Tech Regulator“.



ihre Kompetenzen zu erhalten (siehe 3.2.). Die Kommission könnte sich ihrerseits schwer damit tun, vom vorgeschlagenen horizontalen Ansatz der Regulierung abzuweichen, der keinen Unterschied zwischen sozialen Netzwerken und anderen Plattformen macht.

Ein europäischer DSC für soziale Netzwerke und Suchmaschinen wäre eine Aufsicht nur für einen Bruchteil der Plattformen, die im ersten DSA-Entwurf abgedeckt werden sollen. Die Zusammenarbeit dieser spezialisierten Regulierungsbehörde mit der Kommission, den nationalen DSCs und dem Board (sowie den Aufsichtsgremien, die im „Digital Markets Act“ und im Gesetzentwurf zur Künstlichen Intelligenz vorgeschlagen werden) könnte die Durchsetzung des DSA komplexer und nicht – wie beabsichtigt – zielgerichteter machen. Es besteht die Gefahr, dass einzelne DSA-Regeln für unterschiedliche Plattformen unterschiedlich umgesetzt werden. Um dies zu verhindern, muss frühzeitig bedacht werden, wie sich diese sektorale Aufsicht in die weitere Struktur der DSA-Organe einfügt und wie die jeweiligen Rollen der Gremien voneinander abgegrenzt werden. Entstände so ein europäischer DSC für soziale Netzwerke und Suchmaschinen, könnten auch einige Aufsichtsfunktionen des „Digital Markets Act“ auf den DSC verlagert werden. Konkret könnte der DSC Fragen zur Interoperabilität behandeln. Die langfristige Idee dahinter ist, eine unabhängige, fähige Behörde aufzubauen, die sich ganzheitlich mit allen Fragen zu sozialen Netzwerken und Suchmaschinen befassen kann, von Sorgfaltspflichten bei der Inhaltsmoderation über Wettbewerbsthemen bis hin zum Verbraucherschutz.<sup>45</sup>

Der Aufbau eines europäischen DSC wäre ein kostspieliges, mehrjähriges Unterfangen. Dies könnte sich nachteilig auf die Überwachung einer Branche auswirken, die sich schnell wandelt und immer mehr Macht auf sich vereint. Aber auch der Aufbau von Expertise und die Reorganisation von Abteilungen bei bestehenden Behörden dauert lange. So hat das NetzDG, das seit 2017 in Kraft ist, beim BfJ zu einer Reorganisation und Budgeterhöhungen geführt. Doch erst Mitte 2021 erhielt die Abteilung, die sich mit dem NetzDG beschäftigt, tatsächliche Aufsichtsbefugnisse. Das BfJ ist noch dabei, Strukturen für die Aufsicht über Plattformen aufzubauen und Mitarbeitende anzuwerben. Ähnliche Bestrebungen gibt es bei den Medienaufsichtsbehörden schon seit Jahren. Dies zeigt, dass es eine Herausforderung ist, Personal zu finden und Wissen zu gewinnen, selbst wenn „nur“ eine Behörde reorganisiert wird und nicht eine komplett neue Agentur etabliert wird.

Schließlich könnte es rechtliche Herausforderungen für einen europäischen DSC geben. So stellen die deutschen Bundesländer bereits in Frage, ob die Kommissi-

<sup>45</sup> Forschende, die sich für einen solchen ganzheitlichen Ansatz ausgesprochen haben, sind unter anderem Morton u. a., „Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report“; Feld, „The Case for the Digital Platform Act“; Wheeler, Verveer, und Kimmelman, „New Digital Realities, New Oversight Solutions in the U.S.: The Case for a Digital Platform Agency And a New Approach to Regulatory Oversight“.

on nicht zu weit geht, wenn sie auch nur Anforderungen an Aufsichtsorgane in den Mitgliedstaaten stellt.<sup>46</sup> Ebenso muss geklärt werden, welche Durchsetzungsbefugnisse die Kommission überhaupt an eine neue Behörde wie den europäischen DSC abgeben dürfte. Diese rechtliche Diskussion, die auch Fragen der Subsidiarität und zum Herkunftslandprinzip einschließt, würde den Rahmen dieses Papiers sprengen. Es sei aber darauf hingewiesen, dass auch nationale Bemühungen zur Regulierung von Plattformen rechtliche Fragen aufwerfen (siehe 2.1.). Anstatt darüber zu debattieren, ob das Herkunftslandprinzip nationale Ausnahmen für Plattformregulierung zulässt, sollte diskutiert werden, wie es gegebenenfalls geändert werden kann, um eine EU-Aufsicht zu ermöglichen.

#### 4.2. Herausforderungen beim Verzicht auf einen europäischen DSC

Aus politischen, budgetären und/oder rechtlichen Gründen könnten Gesetzgeber darauf verzichten, einen europäischen DSC aufzubauen. Sie könnten am ursprünglichen Entwurf festhalten oder alternative Aufsichtssysteme etablieren. Das größte Risiko des ursprünglichen Entwurfs besteht darin, sich zu sehr auf bestehende Behörden zu verlassen, was zu einer ungleichmäßigen Anwendung des DSA führen könnte (siehe 2.2.). Wenn sich die EU dennoch für einen dezentralen, nationalen Ansatz entscheidet, müssen Mitgliedstaaten wenigstens ihren Behörden mehr Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies könnte mindestens genauso kostspielig sein wie der Aufbau einer neuen Behörde. Es tauchen auch weitere Fragen auf, sollte am Status quo festgehalten oder eine alternative Aufsichtsstruktur in Betracht gezogen werden.

Wenn der DSA-Entwurf unverändert bliebe, gäbe es pro Mitgliedstaat jeweils mehrere Behörden, die Teile des DSA durchsetzen. Dies ist so angelegt, da der Entwurf viele verschiedene Plattformen und damit verbundene unterschiedliche Risiken abdeckt, von denen einige mit Datenschutz, andere mit Wettbewerbsfragen und wieder andere mit Verbraucherschutz zu tun haben. Die Idee scheint zu sein, sich nicht auf eine einzelne Behörde in einem einzelnen Politikfeld zu verlassen (wie es bei der DSGVO der Fall war). Aber dieser Ansatz ist möglicherweise nicht gut geeignet, um mit einigen der Gefahren umzugehen, die mit sozialen Netzwerken und Suchmaschinen zusammenhängen. Zum Beispiel arbeiten in Deutschland mehrere Behörden und ko-regulatorische Einrichtungen auf verschiedenen politischen Ebenen daran, die Verbreitung von Desinformation im Netz anzugehen.<sup>47</sup> Es fehlt jedoch

<sup>46</sup> Deutscher Bundesrat, „Drucksache 96/21 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG COM(2020) 825 final; Ratsdok. 14124/20D“, 4.

<sup>47</sup> Julian Jaursch, „Regulatorische Reaktionen auf Desinformation: Wie Deutschland und die EU versuchen, gegen manipulative Meinungsmache auf digitalen Plattformen vorzugehen“ (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung, 15. Oktober 2019), [https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regulatorische\\_reaktionen\\_auf\\_desinformation.pdf](https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regulatorische_reaktionen_auf_desinformation.pdf).



ein ganzheitlicher Umgang mit diesem Problem, da es kein Gremium gibt, das sich explizit mit der Gestaltung von Plattformen befasst, die die Verbreitung von Desinformation begünstigt. Genau dies sollten die Sorgfaltspflichten des DSA abdecken.

Die derzeit vorgeschlagene Konstellation mit vielen nationalen zuständigen Behörden und einem DSC wirft auch politische Fragen auf. All diese verschiedenen Behörden sollen den DSA gemeinsam durchsetzen, aber der nationale DSC könnte dennoch als „Erster unter Gleichen“ angesehen werden. Schließlich ist der DSC die erste Anlaufstelle für Plattformen und die Kommission, er soll die Koordination zwischen den zuständigen Behörden sicherstellen und scheint eine Art Ausweichlösung zu sein, falls es bei einer Behörde Schwierigkeiten bei der DSA-Durchsetzung gibt. Eine Behörde als DSC auszuwählen bedeutet zwangsläufig, keine der anderen Stellen zu wählen. Diese Entscheidung könnte von den persönlichen politischen Ambitionen der Entscheidungsträger:innen oder von kurzfristigen Wahlerwägungen geleitet sein. Sie könnte auch ein Politikfeld gegenüber einem anderen bevorzugen, wie die deutschen Medienaufsichtsbehörden angemerkt haben<sup>48</sup>: Wenn eine Medienregulierungsbehörde der DSC ist, bedeutet das, dass medienregulatorische Fragen wichtiger sind als solche, die sich eher mit Wettbewerb oder Datenschutz beschäftigen? Und wenn ein Mitgliedstaat seine Verbraucherschutzbehörde zum DSC ernennt und ein anderer Mitgliedstaat seine Medienregulierungsbehörde, sagt das etwas über die politischen Prioritäten zum DSA in den Mitgliedstaaten aus? In föderalen Ländern könnten sich bei der Wahl zwischen Landes- und Bundesbehörden zusätzliche Hierarchiefragen stellen. In Deutschland gibt es bereits kontroverse Debatten über die Abgrenzung der Kompetenzen der Plattformregulierung zwischen Ländern und Bund, etwa bei der Medienregulierung und dem Jugendmedienschutz, die durch eine Art Casting-Show für den nationalen DSC noch verschärft werden könnten. Diskussionen über DSA-Regeln und deren Durchsetzung würden daher fast zwangsläufig zu einer komplexen und langwierigen Diskussion um eine Föderalismusreform führen. Eine solche Debatte wäre hilfreich und in Deutschland längst überfällig, führt aber nicht dazu, dass der Prozess viel einfacher als der Aufbau einer neuen europäischen Agentur ist.

Als Alternative zum Verlassen auf die nationalen DSCs könnte die Kommission versuchen, ihre starke Durchsetzungsposition beizubehalten oder auszubauen. Doch der Aufbau von Expertise bei der Kommission wäre auch ein langwieriger und kostspieliger Prozess, insbesondere wenn bedacht wird, dass die Kommission gleichzeitig mehrere (möglicherweise auch redundante) neue Abteilungen und Gremien aufbauen muss. Denn auch der vorgeschlagene „Digital Markets Act“ und der Regulierungsvorschlag für Künstliche Intelligenz sehen eine Durchsetzungsrolle für

<sup>48</sup> Die Medienanstalten, „Digital Services Act und Digital Markets Act der EU – Eingabe der Medienanstalten im Konsultationsprozess der EU-Kommission“, 8.

die Kommission und neu einzurichtende Gremien vor. Die Kommission würde wahrscheinlich auch auf Widerstand seitens der Mitgliedstaaten stoßen, die nur ungern einen Teil ihrer nationalen Durchsetzungsbefugnisse gegenüber Plattformen aufgeben oder auch nur zusammenlegen würden. Deutschland hat, wie erwähnt, eine Rolle für nationale Regulierungsbehörden eingefordert, und in der Vergangenheit ist es der Kommission nicht immer gelungen, eine starke Durchsetzungsrolle für sich selbst zu sichern. Im ursprünglichen Entwurf der DSGVO aus dem Jahr 2012 schlug die Kommission beispielsweise vor, dass sie selbst einen Teil der Durchsetzung koordinieren könne.<sup>49</sup> Diese Idee fand sich in der endgültigen Version des Gesetzes nicht mehr. Der Widerwille der Mitgliedstaaten, die DSA-Durchsetzung der EU zu überlassen, könnte auch die Schaffung eines neuen europäischen DSC behindern. Aber es könnte einfacher für Mitgliedstaaten sein, die Macht einer Fachagentur zu überlassen als dem Exekutivorgan der EU.

Ein weiteres Modell auf EU-Ebene wäre es, den europäischen Regulierungsnetzwerken (mehr) Durchsetzungsbefugnisse zu geben.<sup>50</sup> Aber auch dieser Ansatz steht vor Herausforderungen. Es gibt bereits eine Reihe solcher Netzwerke für viele Bereiche, die Plattformregulierung berühren, darunter die „European Regulators Group for Audiovisual Media Services“ (ERGA), das „European Competition Network“ (ECN), die „Consumer Protection Cooperation Network“ (CPC) und den „Body of European Regulators for Electronic Communications“ (BEREC). Insbesondere die ERGA scheint daran interessiert zu sein, die eigenen Befugnisse beziehungsweise die ihrer Mitglieder zu erweitern.<sup>51</sup> Allerdings sind die Ressourcen unter diesen Gremien ungleich verteilt, was zu Schwierigkeiten bei der Koordinierung einer EU-weiten DSA-Durchsetzung über diese Netzwerke führen könnte. So verfügt die ERGA nur über ein Sekretariat, das bei der Kommission angesiedelt ist, während BEREC eine Koordinierungsebene hat, die als offizielle EU-Agentur eingerichtet ist. Auch hier gilt, dass der Aufbau von Expertise und die Umstrukturierung von Abteilungen in bestehenden Behörden und Netzwerken nicht unbedingt einfacher ist, als eine Agentur von Grund auf neu zu konzipieren. Noch entscheidender ist: Beim Rückfall allein auf diese Netzwerke, ohne einen DSC als europäische Plattformagentur aufzubauen, wäre die Durchsetzung des DSA weiterhin über Politikfelder und Mitgliedstaaten hinweg fragmentiert.

49 Art. 59-60, European Commission, „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data (General Data Protection Regulation)“ (2012), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012PC0011&qid=1616672399381>.

50 Diese Position vertritt unter anderem die Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament, siehe European People's Party, „EPP Group Position on the Digital Services Act (DSA)“, *European People's Party*, 20. Januar 2021, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/epp-group-position-on-the-digital-services-act-dsa>.

51 European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „ERGA Statement on the European Commission's Proposals for a ‚Digital Services Act‘ (DSA) and a ‚Digital Markets Act‘ (DMA)“ (Brussels: European Regulators Group for Audiovisual Media Services, 29. März 2021), 13–16, [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-DSA-DMA-Statement\\_29032021.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-DSA-DMA-Statement_29032021.pdf).



## 5. Eckpfeiler eines europäischen Koordinators für digitale Dienste

Der europäische DSC sollte als Aufsichtsbehörde konzipiert werden, die spezifische Aufgaben erfüllt und gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist. Er sollte keine bestehenden Regulierungssysteme nachbilden. Auch sollte der DSC nicht zum Selbstzweck aufgebaut werden – nur um eine neue Behörde zu haben. Mit einer klaren Trennung von Aufgaben und Befugnissen kann diese Kritik, die häufig beim Aufbau neuer Aufsichtsstrukturen vorgebracht wird<sup>52</sup>, entschärft werden. Die Entwicklung eines behördenübergreifenden Koordinationsmechanismus würde außerdem sicherstellen, dass Zuständigkeiten nicht doppelt vergeben werden, sondern sich gegenseitig ergänzen, und dass Lehren aus bestehenden Regulierungsstrukturen berücksichtigt werden.<sup>53</sup> In den folgenden Abschnitten werden einige der wichtigsten Merkmale vorgestellt, die ein europäischer DSC aufweisen sollte, um eine spezialisierte, unabhängige Plattformaufsicht durchzuführen.

### 5.1. Fokus auf soziale Medien und Suchmaschinen

Der europäische DSC sollte sich auf soziale Medien und Suchmaschinen, inklusive Videoplattformen, konzentrieren. Bislang sieht der DSA-Entwurf keine besondere Aufsicht für diese Art von Plattformen vor, die Bürger:innen digitale Räume bereitstellen, in denen sie viele Menschen erreichen können und Inhalte und Meinungen miteinander austauschen. Tatsächlich ist im ursprünglichen Entwurf unklar, ob Suchmaschinen überhaupt als „Plattformen“ betrachtet werden.<sup>54</sup> Es ist jedoch notwendig, klarer abzugrenzen, welche Plattformen erfasst werden und welche Aufsicht für sie angemessen ist. Kommerzielle soziale Netzwerke und Suchmaschinen sollten aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften sowie ihrer Rolle bei der Gestaltung der Informationsräume der Bürger:innen und den potenziell damit verbundenen Risiken von einer eigenen EU-Agentur beaufsichtigt werden.

Vor 20 Jahren, als die E-Commerce-Richtlinie entwickelt wurde, konnten die Gesetzgeber das Wachstum der sozialen Medien kaum vorhersehen und waren hauptsächlich darauf bedacht, eine junge und aufstrebende Tech-Industrie nicht mit Regulierung zu überfrachten.<sup>55</sup> Vor zehn Jahren wurden viele Plattformen als Wegbereiter

52 In Deutschland wurde solche Kritik zum Beispiel beim Aufbau einer neuen Agentur im Bereich der Cybersicherheit laut, siehe [tagesschau.de](https://www.tagesschau.de/inland/cyberagentur-105.html), „Gründungsurkunde der Cyberagentur unterzeichnet“, [tagesschau.de](https://www.tagesschau.de), 11. August 2020, <https://www.tagesschau.de/inland/cyberagentur-105.html>.

53 Der Europäische Rechnungshof hat EU-Agenturen zu verbesserter Zusammenarbeit aufgerufen, siehe European Court of Auditors, „Special Report 22/2020: Future of EU agencies – Potential for more flexibility and cooperation“ (Luxembourg: European Court of Auditors, 22. Oktober 2020), <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54740>.

54 Kayali, „France, Germany Hint at Including Search Engines in Digital Services Act“.

55 Holznagel, „Chapter II des Vorschlags der EU-Kommission für einen Digital Services Act“, 124.

für demokratische Bewegungen auf der ganzen Welt gefeiert, was Rufe nach einer spezialisierten Aufsicht übertönte. Heute, nach massiven Datenschutzverletzungen, Desinformationskampagnen zur öffentlichen Gesundheit, Wahlbeeinflussung und immer mehr Studien zu den potenziellen Diskriminierungsrisiken für Individuen und Gesellschaften im Zusammenhang mit Plattformen, ist klar geworden, dass es nicht allein an diesen privaten Unternehmen liegen sollte, Regeln für die Onlinekommunikation von Milliarden von Menschen zu entwerfen und durchzusetzen.

Ein Hauptmerkmal von sozialen Medien und Suchmaschinen ist ihre Abhängigkeit von einem werbebasierten Geschäftsmodell, das große Mengen persönlicher Verhaltensdaten nutzt, um Algorithmen zu trainieren, welche dann personalisierte Werbung und andere Inhalte bereitstellen. Dies unterscheidet diese Angebote sowohl von anderen Plattformen, die in erster Linie Onlinemarktplätze sind, als auch von traditionellen (Medien-)Unternehmen.<sup>56</sup> Der Rechtsprofessor K. Sabeel Rahman und die Rechtsprofessorin Zephyr Teachout haben darauf hingewiesen, dass mit dem Aufkommen der Boulevardpresse Werbung zu einer festen Einnahmequelle für Medienunternehmen wurde, die Nachrichten und Unterhaltung anboten. Dies zeigt Parallelen zu den heutigen Plattformen auf. Allerdings war Werbung noch nie ein so großer Teil der Einnahmen von „Medien“-Unternehmen und noch nie war Werbung so abhängig von der Sammlung und Nutzung persönlicher Verhaltensdaten.<sup>57</sup> Im Jahr 2020 machen Werbeeinnahmen bei Google/YouTube rund 92 Prozent<sup>58</sup> und bei Facebook 98 Prozent<sup>59</sup> des Umsatzes aus. Zum Vergleich: Im Segment „News Media“ des deutschen Verlags Axel Springer trug Werbung im Jahr 2019 44 Prozent des Umsatzes bei.<sup>60</sup> Neben den quantitativen Unterschieden gibt es auch qualitative Unterschiede bei digitalen werbebasierten Geschäftsmodellen. Selbst wenn bedacht wird, dass fast alle Unternehmen versuchen, persönliche Daten über ihre Nutzer:innen zu sammeln, einschließlich Verlage und insbesondere Telekommunikationsunternehmen<sup>61</sup>, „ist die Granularität und Unmittelbarkeit der Targeting-Fähigkeit digitaler Plattformen und die Menge und der Umfang der Informationen, auf die digitale Plattformen Zugriff haben, ein wesentlicher Entwicklungssprung“.<sup>62</sup>

56 Vgl. Ellen P. Goodman, „Digital Information Fidelity and Friction“, *Knight First Amendment Institute*, 26. Februar 2020, [https://s3.amazonaws.com/kfai-documents/documents/c5cac43fec/2.27.2020\\_Goodman-FINAL.pdf](https://s3.amazonaws.com/kfai-documents/documents/c5cac43fec/2.27.2020_Goodman-FINAL.pdf); Elizabeth Hansen Shapiro u. a., „New Approaches to Platform Data Research“ (Washington, DC: NetGain Partnership, Februar 2021), <https://drive.google.com/file/d/1bPsMbaBXAROUYVesaN3dCtfaZpXZgl0x/view>; Feld, „The Case for the Digital Platform Act“.

57 K. Sabeel Rahman und Zephyr Teachout, „From Private Bads to Public Goods: Adapting Public Utility Regulation for Informational Infrastructure“, *Knight First Amendment Institute*, 4. Februar 2020, 15–16, <https://knightcolumbia.org/content/from-private-bads-to-public-goods-adapting-public-utility-regulation-for-informational-infrastructure>.

58 Alphabet, „Annual Report 2020“ (Mountain View, CA: Alphabet, 3. Februar 2021), 33, [https://abc.xyz/investor/static/pdf/20210203\\_alphabet\\_10K.pdf?cache=b44182d](https://abc.xyz/investor/static/pdf/20210203_alphabet_10K.pdf?cache=b44182d).

59 Facebook, „Annual Report 2020“ (Menlo Park, CA: Facebook, 28. Januar 2021), 52, <https://d18rn0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0001326801/4dd7fa7f-1a51-4ed9-b9df-7f42cc3321eb.pdf>.

60 Axel Springer SE, „Annual Report 2019“ (Berlin: Axel Springer SE, 2020), 33, [https://www.axelspringer.com/data/uploads/2020/03/annual\\_report\\_2019.pdf](https://www.axelspringer.com/data/uploads/2020/03/annual_report_2019.pdf).

61 Ranking Digital Rights, „2020 Ranking Digital Rights Corporate Accountability Index“ (Washington, DC: Ranking Digital Rights, 2021), <https://rankingdigitalrights.org/index2020>.

62 Australian Competition and Consumer Commission, „Digital Platforms Inquiry – Final Report“ (Canberra: Australian Competition and Consumer Commission, 26. Juli 2019), 6, <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf>; vom Autor übersetzt.

Dieser „Entwicklungssprung“ könnte von einem europäischen DSC adressiert werden, der auf soziale Medien und Suchmaschinen spezialisiert ist. Dieser sektorspezifische Ansatz wäre eine Ergänzung zum ansonsten horizontalen Regulierungsansatz des DSA, der Plattformen aller Art einschließt. Er würde anerkennen, dass diese Plattformen nicht mit (meist immer noch nationalen) traditionellen Medien oder Telekommunikationsunternehmen verglichen werden können. Sie weisen zudem spezielle Risiken für Meinungsbildung und -freiheit auf, die bei Onlinemarktplätzen oder Vergleichsportalen weniger ausgeprägt sind. Wenn soziale Medien und Suchmaschinen deshalb als eine eigene Branche verstanden werden, für die EU-weite Transparenz- und Rechenschaftsregeln gelten sollten, dann sollte die Durchsetzung von einer industriespezifischen Agentur auf EU-Ebene erfolgen. Dies hätte historische Vorbilder, denn Gesetzgeber haben schon seit langem maßgeschneiderte Aufsichtsregime für bestimmte Industrien entwickelt, von der Eisenbahn über Telekommunikation bis hin zu Medikamenten und Chemikalien.

## 5.2. Kontrolle der Einhaltung von Sorgfaltspflichten, nicht von Inhalten

Dass der ursprüngliche Haftungsrahmen der E-Commerce-Richtlinie um Sorgfaltspflichten ergänzt wurde, ist eine der Stärken des DSA-Entwurfs. Eine zu einseitige Fokussierung allein auf die Entfernung von Inhalten war ein Fehler früherer gesetzgeberischer Ansätze, insbesondere wenn es um den Umgang mit Desinformation geht. Die Löschung illegaler Inhalte ist nur ein Element der Plattformregulierung. Verschiedene Länder haben unterschiedliche Definitionen dafür, was als illegaler Inhalt gilt, und das Haftungsregime des DSA stützt sich auf diese nationalen Definitionen, ohne sie zu ändern oder zu ergänzen. Doch bei digitaler Desinformation und der viralen Verbreitung von Verschwörungsmythen geht es nicht unbedingt um illegale Inhalte, sie können aber trotzdem Menschen online und offline schaden. In Bezug auf diese Themen behandelt die Entfernung von Inhalten lediglich Symptome struktureller Probleme mit Plattformdesign. Solche Fragen zum Plattformdesign betreffen die Art und Weise, wie Informationen und Nachrichten durch Algorithmen verbreitet werden, ob und wie gut verschiedene Arten von Inhalten voneinander unterschieden werden können (etwa persönliche Kommunikation, Nachrichten und Werbung), aber auch Compliance-Fragen der Dokumentation, Kommunikation und Durchsetzung von Plattformen-Richtlinien zur Inhaltmoderation und zu Werbung.<sup>63</sup> Mit den vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten adressiert der DSA einige dieser Fragen.

<sup>63</sup> Die Notwendigkeit, bei der Regulierung von Plattformen nicht nur auf einzelne Inhalte zu schauen, wird beispielsweise diskutiert bei Nathalie Maréchal, Rebecca MacKinnon, und Jessica Dheere, „Getting to the Source of Infodemics: It’s the Business Model“ (New America: Ranking Digital Rights, 27. Mai 2020), <https://www.newamerica.org/oti/reports/getting-to-the-source-of-infodemics-its-the-business-model/>; Mathias Vermeulen, „Online content: To regulate or not to regulate – is that the question?“ (Melville: Association for Progressive Communications, 31. August 2019), <https://www.apc.org/sites/default/files/OnlineContentToRegulateOrNotToRegulate.pdf>.

Es ist vielversprechend, dass der DSA sich in die Richtung bewegt, auch Fragen des Plattformdesigns anzugehen. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, dass die Sorgfaltspflichten in der gesamten EU gleichmäßig angewendet werden. Der europäische DSC könnte sich genau auf diese Aufgabe konzentrieren. Die strafrechtliche Verfolgung potenziell illegaler Inhalte bleibt in erster Linie eine Angelegenheit der nationalen Strafverfolgungsbehörden und Gerichte. Die Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Regeln für Transparenz- und Verantwortungsmaßnahmen für Plattformen in der gesamten EU könnte jedoch von einer europäischen Behörde übernommen werden.

### 5.3. Unabhängig und frei von wirtschaftlicher und staatlicher Vereinnahmung

Sobald eine Behörde soziale Medien und Suchmaschinen beaufsichtigt, berührt sie damit zwangsläufig Fragen der Grundrechte der Bürger:innen. Das ist selbst dann der Fall, wenn es ausdrücklich nicht um die Löschung von illegalen Inhalten und den damit verbundenen Fragen der Meinungsfreiheit und Zensur geht, sondern um Sorgfaltspflichten. Unternehmensentscheidungen zu Empfehlungssystemen und zielgerichteter Werbung haben potenziell negative Auswirkungen, auch wenn es sich nicht um illegale oder „schädliche“ Inhalte handelt.<sup>64</sup> Algorithmische Systeme können zum Beispiel rassistische und/oder geschlechtsspezifische Vorurteile aufweisen<sup>65</sup>, und es gibt Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes, wenn das Verhalten von Nutzer:innen online getrackt und so ein Profil über sie erstellt wird<sup>66</sup>. Auch vor dem Hintergrund, dass soziale Medien und Suchmaschinen Inhalte von Machthabenden und über politische Entscheidungsträger:innen transportieren, ist es entscheidend, dass der DSC frei von Unternehmens- und Regierungseinflüssen ist. Diese Plattformen sind Teil des Meinungsbildungsprozesses der Bürger:innen zu sozialen und politischen Themen. Daher muss die Aufsicht über diese Plattformen unabhängig von Regierung und Wirtschaft sein. Sie sollte im öffentlichen Interesse erfolgen, nicht im Interesse von Unternehmen oder politischen Entscheidungsträger:innen.

Der DSA erkennt diese Notwendigkeit einer unabhängigen Aufsicht nur teilweise an. Der Entwurf fordert, dass die DSCs unabhängig sein sollen. Aber die Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit wird den Mitgliedstaaten überlassen und der DSA-Entwurf enthält keinen spezifischen Mechanismus zur Überprüfung oder Verbesserung der

64 Ranking Digital Rights, „2020 Ranking Digital Rights Corporate Accountability Index“.

65 Joy Buolamwini, How I'm fighting bias in algorithms, 2017, [https://www.youtube.com/watch?v=UG\\_X\\_7g63rY](https://www.youtube.com/watch?v=UG_X_7g63rY); Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy* (New York, NY: Crown Random House, 2017).

66 Spandana Singh, „Special Delivery: How Internet Platforms Use Artificial Intelligence to Target and Deliver Ads“ (Washington, DC: New America, 18. Februar 2020), [https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Special\\_Delivery\\_FINAL\\_VSGyFpB.pdf](https://d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net/documents/Special_Delivery_FINAL_VSGyFpB.pdf); Privacy International, „Data Exploitation and Political Campaigning: A Company Guide Resource“, *Privacy International*, 2020, <https://privacyinternational.org/long-read/4374/data-exploitation-and-political-campaigning-company-guide-resource>.

Strukturen der DSCs. Dies könnte ein Problem darstellen, wenn in einigen Mitgliedstaaten Politik und/oder Wirtschaft Druck auf Behörden ausüben. Nicht immer sind Regulierungsbehörden in der EU ausreichend vor solcher Einflussnahme geschützt.

Die Kommission, die bei der Durchsetzung des DSA eine zentrale Durchsetzungsrolle haben soll, ist zwar ein unabhängiger bürokratischer Apparat, aber ihre Führungsebene und Mission sind eindeutig politisch. Dies birgt die Gefahr einer Politisierung dessen, was sachliche Debatten über die Gestaltung von Plattformen und die Einhaltung von Vorschriften sein sollten. Darüber hinaus ist die Kommission eine Zielscheibe für die Lobbyarbeit der Industrie und hat zeitweise damit zu kämpfen, ihre Lobby-Treffen offenzulegen.<sup>67</sup> Besonders in Anbetracht der starken Lobbyarbeit von Technologieunternehmen, auch beim DSA<sup>68</sup>, könnte dies eine Vereinnahmung durch Unternehmen erleichtern. Der europäische DSC wäre zwar ebenfalls Ziel für Lobbyist:innen und offen für die Vereinnahmung durch Industrie und Politik, aber der Vorteil einer neuen Behörde wäre, dass solche Risiken bei der Gestaltung direkt mitbedacht werden können. Zum Beispiel könnte ein eigenständiges Transparenzregister für den DSC eingerichtet werden.<sup>69</sup> Es könnte auch einen eigenen Compliance-Prozess innerhalb der Agentur geben, um unangemessenen Einfluss von außen möglichst klein zu halten. Eine Berichtspflicht für den europäischen DSC würde es Medien, der Öffentlichkeit und Gesetzgebern ermöglichen, die Arbeit des DSC zu überwachen (solche Bestimmungen sind bereits im DSA für nationale DSCs enthalten). Ein institutionalisierter Rahmen, um sich mit Expert:innen auszutauschen (siehe 5.4.), könnte ebenfalls helfen, einer Vereinnahmung entgegenzuwirken.

Es mag wünschenswert scheinen, eine Regulierungsbehörde zu haben, die nicht unabhängig ist, sondern von der Regierung eingesetzt. Dies würde bedeuten, dass die Regulierungsbehörden politisch zur Rechenschaft gezogen werden können: Wenn die Behörde einen eklatanten Rechtsverstoß eines Unternehmens übersieht, könnte die Leitung der Behörde zum Rücktritt gezwungen werden. Es ist schwieriger, eine unabhängige Behörde auf diese Weise zur Rechenschaft zu ziehen. Aber auch der gegenteilige Fall kann eintreten: Politiker:innen, die viel Macht über eine Behörde haben, könnten versuchen, sie nach ihren Vorstellungen zu formen, oder sie verkümmern lassen, wenn sie wenig Willen, Interesse oder Anreiz haben, die Behörde zu unterstützen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit der Unabhängigkeit. Konkret bedeutet diese Unabhängigkeit, dass die Behörde nicht direkt von Regierungen oder

67 Lili Bayer, „Brussels Lobbying Business Picks up despite Pandemic“, *POLITICO*, 10. März 2021, <https://www.politico.eu/article/brussels-lobbying-business-picks-up-despite-coronavirus-pandemic/>.

68 Corporate Europe Observatory, „Big Tech brings out the big guns in fight for future of EU tech regulation“, *Corporate Europe Observatory*, 11. Dezember 2020, <https://corporateeurope.org/en/2020/12/big-tech-brings-out-big-guns-fight-future-eu-tech-regulation>; Max Bank, „Leak: Googles aggressive Lobbykampagne gegen neue Regeln für Big Tech“, *LobbyControl*, 29. Oktober 2020, <https://www.lobbycontrol.de/2020/10/leak-googles-aggressive-lobbykampagne-gegen-neue-regeln-fuer-big-tech/>.

69 Vgl. Morton u. a., „Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report“, 18.



Unternehmen finanziert wird, sondern durch Gebühren oder eine zweckgebundene, unabhängige Stiftung finanziert aus Spenden oder Steuern von Plattformen.<sup>70</sup>

#### 5.4. Institutionalisierte Austausch mit externen Fachleuten

Zur Aufsicht von sozialen Netzwerken und Suchmaschinen ist ein neuer Ansatz des Wissensaustausches zwischen Regulierungsbehörden, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Unternehmen erforderlich. Plattformdesigns ändern sich häufig, basierend auf Unternehmensentscheidungen und auf den Interaktionen der Nutzer:innen mit den Algorithmen. Viele Ideen zur Kontrolle dieser Geschäftspraktiken befinden sich in einem frühen Entwicklungsstadium und müssen daher noch genauer ausgearbeitet werden. Zum Beispiel sind viele Fragen rund um Audits noch offen.<sup>71</sup> Andere DSA-Regeln erfordern spezielle Kenntnisse und Kapazitäten, die nicht viele Behörden haben, etwa, wenn es um die Analyse großer Datenmengen von Plattformen geht.<sup>72</sup> Um mit diesen Herausforderungen umzugehen, müssen die Behörden die Möglichkeit haben, sich jederzeit mit einer vielfältigen und gut ausgestatteten Gruppe von Fachleuten in einer institutionalisierten Weise beraten können.<sup>73</sup>

70 Es müsste sichergestellt werden, dass ein möglicher Fonds nicht den Anreiz für Unternehmen verstärkt, Nutzer:innen zu tracken und mehr Werbung zu schalten. Für generelle Ideen zu solchen Fonds siehe Ethan Zuckerman, „The Case for Digital Public Infrastructure“, *Knight First Amendment Institute*, 17. Januar 2020, 10, 23–24, <https://s3.amazonaws.com/kfai-documents/documents/7f5fdaa8d0/Zuckerman-1.17.19-FINAL-.pdf>; Lisa Macpherson, „The Pandemic Proves We Need A ‚Superfund‘ to Clean Up Misinformation on the Internet“, *Public Knowledge*, 11. Mai 2020, <https://www.publicknowledge.org/blog/the-pandemic-proves-we-need-a-superfund-to-clean-up-misinformation-on-the-internet/>.

71 Während Audits in anderen Branchen durchaus ein bekannter und erprobter Aufsichtsmechanismus sind, ist bislang unklar, wie ein Audit aussehen könnte, der feststellen soll, ob Tech-Unternehmen ihre Empfehlungssysteme gut genug erklärt haben, was „Risikominderung“ für automatisierte Inhaltmoderation bedeutet und wie die Nutzlichkeit von Werbedatenbanken überprüft werden kann. Damit ist noch nicht abgedeckt, Algorithmen tatsächlich zu „auditieren“, da es noch keinen Konsens darüber gibt, was überhaupt einen „guten“ Algorithmen-Audit ausmacht. Siehe zum Beispiel Ada Lovelace Institute und DataKind UK, „Examining the Black Box: Tools for Assessing Algorithmic Systems“ (London: Ada Lovelace Institute, April 2020), <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2020/04/Ada-Lovelace-Institute-DataKind-UK-Examining-the-Black-Box-Report-2020.pdf>; Mona Slocane, „The Algorithmic Auditing Trap“, *OneZero*, 17. März 2021, <https://onezero.medium.com/the-algorithmic-auditing-trap-9a6f2d4d461d>.

72 Vgl. Caroline Cauffman und Catalina Goanta, „A New Order: The Digital Services Act and Consumer Protection“, *European Journal of Risk Regulation*, 15. April 2021, <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/new-order-the-digital-services-act-and-consumer-protection/8E34BA8A209C61C42A1E7ADB6BB904B1>.

73 Dies könnte dabei helfen, eine „kritische Gemeinschaft“ zur europäischen Plattformregulierung aufzubauen, vgl. Chris Riley, „The Need for a Robust Critical Community in Content Policy“, *Techdirt*, 25. September 2020, <https://www.techdirt.com/articles/20200922/17314945362/need-robust-critical-community-content-policy.shtml>; zur Idee eines „Expertenpools“ für Regulierungsbehörden siehe Ben Wagner und Carolina Ferro, „Governance of Digitalization in Europe. A contribution to the Exploration: Shaping Digital Policy – Towards a Fair Digital Society?“ (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Mai 2020), [https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/system/pdf?tx\\_rsbrowserlesspdf\\_pi1%5Burls%5D%5B0%5D=https%3A%2F%2Fwww.bertelsmann-stiftung.de%2Fde%2Fpublikationen%2Fpublikation%2Fdid%2Fgovernance-of-digitalization-in-europe%3Fprint%3D1&type=98&cHash=1c80e08b2ac6f6845815d616c9bf5e81](https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/system/pdf?tx_rsbrowserlesspdf_pi1%5Burls%5D%5B0%5D=https%3A%2F%2Fwww.bertelsmann-stiftung.de%2Fde%2Fpublikationen%2Fpublikation%2Fdid%2Fgovernance-of-digitalization-in-europe%3Fprint%3D1&type=98&cHash=1c80e08b2ac6f6845815d616c9bf5e81); zur Notwendigkeit für Stakeholderbeteiligung bei Plattformregulierung siehe auch Smith, „Enforcement and Cooperation between Member States: E-Commerce and the Future Digital Services Act“, 30.



Der aktuelle Entwurf bietet wenig Anreize, neue Formen der Stakeholder-Beteiligung zu etablieren. Die Kommission und die nationalen Regulierungsbehörden erhalten einfach mehr Aufgaben, die sie in ihre bestehenden Strukturen einfügen sollen, aber ein kontinuierlicher Austausch mit den Beteiligten ist nicht vorgesehen. Es gibt nur vereinzelte Fälle, in denen Regulierungsbehörden mit externen Fachleuten in Berührung kommen. Zum Beispiel ermöglichen es die Bestimmungen zum Datenzugang Forscher:innen, an Daten von Plattformen zu kommen, wenn nationale Behörden diese anfordern. Das Europäische Gremium für digitale Dienste kann Fachleute zu seinen Sitzungen einladen. Vielversprechend ist auch, dass die Kommission ein Budget für eine Konsultation zu Fragen des Datenzugangs sowie zu Risikobewertungen vorgesehen hat.<sup>74</sup> Dennoch ist eine längerfristige und flexiblere Form des Austauschs mit der Öffentlichkeit und anderen Expert:innen nötig, über Konsultationen zu Gesetzesentwürfen oder Rechtsakten hinaus.

Weitere Überarbeitungen des Entwurfs sollten einen institutionalisierten Austausch mit externen Expert:innen beinhalten. Ein solcher Austausch ist grundsätzlich auch bei bestehenden Behörden denkbar und oft schon Realität. Allerdings könnte beim Aufbau einer eigenen Aufsicht ein Mechanismus für den Wissensaustausch ausdrücklich zum Teil des Aufgabenspektrums werden, zusätzlich zu den eher traditionellen Aufgaben der Regulierung, eigener Forschung und Öffentlichkeitsarbeit. Ein regelmäßiger und offener Austausch sollte Fachleute aus verschiedenen Bereichen sowie aus anderen Regulierungsbehörden beinhalten.

## 5.5. Geeignetes Fachwissen und angemessene Ressourcen

Unzureichende Ressourcen und ein Mangel an Fachpersonal würden den europäischen DSC daran hindern, seine Aufgabe zu erfüllen. Es ist daher notwendig, den DSC mit einem angemessenen Budget auszustatten und sicherzustellen, dass er Expert:innen aus verschiedenen Bereichen rekrutieren kann. Die Durchsetzung der DSGVO dient als Beispiel dafür, was passiert, wenn Regulierungsbehörden nicht über genügend Ressourcen verfügen: Sie wird durch fehlende finanzielle Mittel bei vielen Datenschutzbehörden in der EU stark behindert.<sup>75</sup> In einer Umfrage gaben die deutschen Datenschutzbehörden an, dass sie nicht genügend Ressourcen haben, um ihre Aufgaben zu erfüllen.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Siehe S. 8 im Anhang der PDF-Version des DSA-Entwurfs.

<sup>75</sup> Massé, „Two Years Under the EU GDPR – An Implementation Progress Report: State of Play, Analysis, and Recommendations“; Johnny Ryan und Alan Toner, „Europe’s Governments Are Failing the GDPR. Brave’s 2020 Report on the Enforcement Capacity of Data Protection Authorities“ (London: Brave, April 2020), <https://brave.com/wp-content/uploads/2020/04/Brave-2020-DPA-Report.pdf>.

<sup>76</sup> German Data Protection Authorities, „Evaluation of the GDPR under Article 97: Questions to Data Protection Authorities/European Data Protection Board. Answers from the German Supervisory Authorities“ (Brussels: European Data Protection Supervisor, 2020), 15, [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/de\\_sas\\_gdpr\\_art\\_97questionnaire.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/de_sas_gdpr_art_97questionnaire.pdf).



Die Einstellung von Fachleuten, die nicht nur über juristisches Wissen verfügen, sondern auch aus Soziologie, Psychologie, Bibliothekswissenschaften<sup>77</sup>, „User Experience Design“ und Verbraucherschutz kommen, wird für einen europäischen DSC eine schwierige, aber entscheidende Aufgabe sein. Die Arbeit in einer Regulierungsbehörde mit dem spezifischen und starken Mandat, einige jener Plattformen zu beaufsichtigen, die die tägliche Kommunikation von Millionen von Menschen prägen, könnte für viele Fachleute ein guter Grund sein, sich zu bewerben. Über diesen gesellschaftlichen Auftrag hinaus sollte der DSC aber auch einige der finanziellen Vorteile und Karrieremöglichkeiten bieten, die Expert:innen für Plattformfragen anderswo, auch im privaten Sektor, erhalten würden und die bei bestehenden Regulierungsbehörden oft fehlen.

Eine gut ausgestattete Aufsichtsbehörde ist besonders wichtig, wenn klar wird, wen der DSC beaufsichtigen müsste. Unternehmen wie Facebook und Google sind nicht nur Giganten der Technologiebranche, sondern in der globalen Unternehmenswelt allgemein. Diese Unternehmen geben Millionen Euro für Lobbying aus und haben Dutzende Mitarbeitende in diesem Bereich. Hinzu kommt, dass Forschende den Unternehmen vorwerfen, über Verbände und andere Gruppen weitere Lobbyarbeit zu betreiben, die nicht im Transparenzregister der Kommission ausgewiesen wird.<sup>78</sup> Dieser Art von finanzieller und politischer Macht entgegenzuwirken, ist für jede Aufsichtsbehörde schwer, vor allem, wenn sie sich nicht nur mit Plattformen befasst, sondern auch andere Aufgaben zu erfüllen hat. Dies ist bei vielen bestehenden nationalen Regulierungsbehörden der Fall, einschließlich Medienregulierungsbehörden und Datenschutzbehörden in der gesamten EU sowie dem deutschen BfJ, welches sich um das NetzDG kümmert. Der klare Fokus des europäischen DSC auf Plattformaufsicht könnte hier Abhilfe schaffen. Doch dafür muss er über ein Budget verfügen, das mindestens auf dem Niveau der großen nationalen Regulierungsbehörden und der Lobbyausgaben der großen Tech-Unternehmen liegt.

<sup>77</sup> Auf die Überschneidungen zwischen Plattformen, insbesondere Suchmaschinen, und Bibliotheken machten mich Irene (Irene Knapp) aufmerksam. Wie Bibliothekar:innen bei Fragen zur Inhaltmoderation helfen könnten, behandelt Joan Donovan, „Shhhh...Combating the Cacophony of Content with Librarians“ (Cambridge, MA: Harvard University, Januar 2021), <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/01/Combating-Cacophony-Content-Librarians-Donovan.pdf>.

<sup>78</sup> Bank, „Leak: Googles aggressive Lobbykampagne gegen neue Regeln für Big Tech“; Lobbycontrol und Corporate Europe Observatory, „Big Tech Lobbying: Google, Amazon & Friends and Their Hidden Influence“, *Corporate Europe Observatory*, 23. September 2020, <https://corporateeurope.org/en/2020/09/big-tech-lobbying>.



## 6. Fazit und Ausblick auf nationale und europäische Debatten zur DSA-Durchsetzung

Der DSA enthält viele neue, vielversprechende Sorgfaltspflichten, die darauf abzielen, Transparenz und Rechenschaft bei großen Tech-Unternehmen zu etablieren. Dies ist ein willkommener Schritt, da er die Schlüsselrolle anerkennt, die solche kommerziellen Plattformen im täglichen persönlichen, sozialen und beruflichen Leben der Menschen spielen. Die DSA-Verpflichtungen laufen jedoch Gefahr, einem unklaren Durchsetzungsmechanismus zum Opfer zu fallen, der sich zu stark auf bestehende nationale Regulierungsbehörden und die Kommission verlässt. Politische Entscheidungsträger:innen auf nationaler und EU-Ebene haben die Möglichkeit, diesem Risiko zu begegnen und die Aufsichtsstrukturen des DSA zu verbessern. Insbesondere sollte die EU die Einrichtung einer spezialisierten Agentur in Betracht ziehen, die die Sorgfaltspflichten für Social-Media-Seiten und Suchmaschinen durchsetzt: ein europäischer „Digital Services Coordinator“. Diese Agentur wäre eine Ergänzung zu nationalen Regulierern und könnte sie in vielen Fällen entlasten.

Auf europäischer Ebene müssten dafür politische Entscheidungsträger:innen die vorgeschlagene Arbeitsteilung zwischen der Kommission, dem Europäischen Gremium für digitale Dienste und den nationalen DSCs in Frage stellen. Da die Idee einer Plattformagentur nicht neu ist und die Kommission die Option einer europäischen Behörde ohnehin schon in Erwägung gezogen hatte<sup>79</sup>, sollte es relativ einfach sein, Informationen und Meinungen zur genauen Ausgestaltung einer solchen Behörde zu sammeln. Es könnte weitere Forschung betrieben werden, um Lehren aus jenen Regulierungsbereichen ziehen, in denen schon jetzt (auf unterschiedliche Weisen) die Regeldurchsetzung von nationalen Behörden und einer EU-Agentur sichergestellt wird, etwa bei Lebensmittelsicherheit, Chemikalien, Banken und Medikamenten. Dies würde dann die Diskussion über das Für und Wider einer neuen europäischen Agentur erleichtern. Politische Entscheidungsträger:innen sollten sicherstellen, dass ein europäischer DSC klar abgegrenzte Aufgaben hat und nicht bestehende Aufsichtsstrukturen nachbildet. Letztlich würden sich die Debatten sicherlich um Fragen des Budgets, der Personalausstattung und des Standorts einer neuen Behörde drehen. Diese Themen sollten idealerweise erst nach Klärung der wichtigeren Fragen zum Aufgabenbereich und zu den Befugnissen des DSC angegangen werden.

Auf nationaler Ebene müssten politischen Entscheidungsträger:innen und Regierungsbehörden kritisch bewerten, wo die Grenzen zwischen dem europäischen DSC und den nationalen Regulierungsbehörden gezogen werden sollten. Viele Mitglied-

<sup>79</sup> European Commission, „SWD(2020) 348 Final 1/2 – Impact Assessment Report on the Digital Services Act“ (Brussels: European Commission, 15. Dezember 2020), 46, [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=72161](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=72161).



staaten könnten womöglich einen europäischen DSC mit einem engen Fokus auf Sorgfaltspflichten bei sozialen Medien und Suchmaschinen begrüßen, wenn er ihre Regulierungslandschaft ergänzt und stark strapazierte nationale Behörden entlastet. Eine besondere Verantwortung in der Weiterentwicklung des DSA fällt jenen Mitgliedstaaten zu, die bereits eigene Sorgfaltspflichten für Plattformen eingeführt haben und/oder nationale Regulierungsbehörden mit der Überwachung von sozialen Netzwerken und Suchmaschinen beauftragt haben. Deutschland, Frankreich und Österreich sind prominente Beispiele hierfür. Gerade in diesen Ländern muss eine Diskussion darüber geführt werden, welche Fragen der Plattformregulierung am besten von den Mitgliedstaaten und welche Fragen am besten auf EU-Ebene behandelt werden. Um eine solche Debatte zu beginnen, könnte es sinnvoll sein, zu fragen, wie Mechanismen für Plattformaufsicht idealerweise aussähen – ohne Rücksicht auf bestehende Strukturen – und erst dann zu fragen, ob es sinnvoll wäre, solche Mechanismen in bestehende Strukturen einzubauen. Sollten nationale Gesetzgeber zu dem Schluss kommen, dass das Festhalten an eingeschlagenen Pfaden zur Plattformregulierung tatsächlich das Beste ist und Öffnungsklauseln für den DSA notwendig sind, sollten sie sicherstellen, dass solche Ausnahmen für klar definierte Fälle gelten. In jedem Fall sollten die nationalen Gesetzgeber davon absehen, kleinliche politische Diskussionen darüber zu führen, welche Behörde oder welche politische Ebene das Sagen bei der Regulierung von Plattformen hat.

Bei der Weiterentwicklung des DSA könnten sich sowohl nationale als auch europäische Gesetzgeber von den Antworten auf die öffentliche Konsultation zum DSA inspirieren lassen. Die Analyse der fast 3.000 Einreichungen und rund 300 Positionspapiere ergab, dass eine Aufsicht durch die EU „als wesentlich angesehen“ wird und dass die Mehrheit der Befragten „eine zentrale Aufsichtsstelle“ zu befürworten scheint.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG; Erste Ausschussberichte aus dem Europäischen Parlament schlugen ebenfalls den Aufbau einer EU-Behörde vor.



## **Danksagung**

Vielen Dank an das gesamte SNV-Team, insbesondere Leonie Beining, Aline Blankertz, Raphael Brendel, Johanna Famulok, Stefan Heumann, Anna-Katharina Meßmer, Sebastian Rieger und Andre Weisser. Ich bedanke mich auch herzlich bei den vielen Expert:innen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Universitäten, Regulierungsbehörden, Plattformen und Ministerien, die ihre Erkenntnisse am Telefon und in Workshops mit mir geteilt haben. Für wertvolles Feedback zu einer früheren Version dieses Papiers bin ich, neben meinen Kolleg:innen bei der SNV, Justus Dreyling, Brandi Geurkink, Merle Heine, Daniel Holznagel, Claire Pershan, Alexander Pirang, Spandana Singh, Chris Riley und Quirin Weinzierl dankbar. Die Ansichten in diesem Papier spiegeln nicht notwendigerweise die der Fachleute, mit denen ich gesprochen habe, oder ihrer Arbeitgeber wider, und alle verbleibenden Fehler sind meine eigenen.



## Anhang: Kernpunkte des DSA-Entwurfs zu Plattformaufsicht

Ausgewählte Sorgfaltspflichten für Plattformen (orange hinterlegt = „sehr große Online-Plattformen“) und die Rollen der DSCs in den Mitgliedstaaten sowie der Kommission

Artikel	Pflicht für Plattformen	Rolle/Befugnisse DSC	Rolle/Befugnisse Kommission
11	Benennung von Rechtsvertretung	Annahme der Meldung der Rechtsvertretungen	
		Kontakt zu Rechtsvertretungen	
13	Veröffentlichung eines Transparenzberichts (für alle Dienste)		
14, 15	Einrichtung von Meldeverfahren für illegale Inhalte		
17	Einrichtung eines internen Beschwerdemanagementsystems		
18	Einrichtung einer Stelle für außergerichtliche Streitbeilegung	Zulassung der Stelle	
19	Vorrangige Behandlung vertrauenswürdiger Hinweisgeber:innen	Zulassung und ggf. Widerruf der Hinweisgeber:innen; Übermittlung einer Liste mit Hinweisgeber:innen an Kommission	Veröffentlichung der Liste der Hinweisgeber:innen
23	Veröffentlichung eines Transparenzberichts mit zusätzlichen Angaben zu denen in Artikel 13 (für Online-Plattformen)	Jederzeitige Anforderung von Informationen aus dem Transparenzbericht	Entwicklung von Durchführungsrechtsakten für Inhalt und Form der Transparenzberichte
24	Kennzeichnung von Werbung		
25		Regelmäßige Prüfung der Größe der Plattformen	Feststellung der Berechnung für Größe der Plattformen



Artikel	Pflicht für Plattformen	Rolle/Befugnisse DSC	Rolle/Befugnisse Kommission
26	Jährliche Durchführung (nicht unbedingt Veröffentlichung) einer Risikobewertung		
27	Durchführung von Risikominderungsmaßnahmen		Ermittlung und Bewertung von Risiken (mit Gremium) anhand der Plattformberichte
			Optional: Ausarbeitung von Leitlinien für Risikominderung
28	Jährliche Durchführung von Audits zur Einhaltung aller Sorgfaltspflichten		
29	Erklärung der Empfehlungssysteme		
30	Einrichtung eines Werbearchivs		
31	Gewährung von Datenzugang	Empfang und Nutzung der Daten	
			Erlass von delegierten Rechtsakten, um Datenzugang zu konkretisieren
32	Benennung von Compliance-Beauftragten	Zusammenarbeit mit Compliance-Beauftragten	
33	Veröffentlichung von Transparenzberichten zu Inhaltmoderation mit weiteren Vorgaben als desnen aus Artikel 13 (für sehr große Online-Plattformen)	Erhalt der Transparenzberichte	



**Weitere ausgewählte Befugnisse der DSCs in den Mitgliedstaaten und der Kommission**

Artikel	DSC	Kommission
38	Jeder Mitgliedstaat muss eine (oder mehrere) zuständige Behörde(n) benennen, die für die Durchsetzung des DSA verantwortlich sind	
	Eine der zuständigen Behörden muss als DSC benannt werden = verantwortlich für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der DSA-Durchsetzung (außer, wenn Mitgliedstaat einige Aufgaben an bestimmte Behörden vergeben hat) = verantwortlich für die Koordinierung der nationalen Behörden	
41	Untersuchungsbefugnisse: – Aufforderung an Plattformen, Informationen zu liefern – Durchführung von Vor-Ort-Inspektionen bei Plattformen – Befragung von Plattformmitarbeitenden	
	Durchsetzungsbefugnisse: – Verbindlichmachen der Verpflichtungszusagen der Plattformen – Anordnung zur Unterlassung von Verstößen veranlassen – Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern – Erlass einstweiliger Maßnahmen (inkl. ggf. Aufforderung an das Plattformmanagement, einen Aktionsplan zu erstellen und darüber zu berichten; ggf. Aufforderung an Justizbehörde, den Zugang zur Plattform vorübergehend zu beschränken)	
43	Aufbau eines Beschwerdemechanismus' für Bürger:innen	
44	Veröffentlichung eines jährlichen Berichts über Aktivitäten	Erhalt des Berichts der DSCs
45, 46	Beteiligung an Prozessen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und gemeinsame Ermittlungen zwischen den DSCs	
47–49	Beteiligung an Europäischem Gremium für Digitale Dienste	Vorsitz über Europäisches Gremium für digitale Dienste
	= Beratungsgremium für Kommission, zusammengesetzt aus DSCs und ggf. anderen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten – Mitgliedstaaten haben je eine Stimme, Kommission hat kein Stimmrecht – Aufgaben: Beratung von Kommission und DSCs; Koordination gemeinsamer Untersuchungen; Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen	



Artikel	DSC	Kommission
50	DSCs müssen bei Aufsicht über sehr große Plattformen Kommission hinzuziehen	
51	Bereitstellung von Informationen an Kommission für deren Erlasse  Erhalt von Mitteilungen der Kommission zu deren Beschlüssen	Erlass von Beschlüssen über Nichteinhaltung des DSA sowie Geldbußen (in bestimmten Fällen auf Empfehlung des Gremiums oder von Amts wegen)
52	Auf Verlangen Unterstützung der Kommission	Erhalt von „Informationen über eine mutmaßliche Zuwiderhandlung“ gegen DSA von Plattformen verlangen
53		Befragung von Mitarbeitenden von Plattformen veranlassen
54		Durchsuchung von Räumlichkeiten von Plattformen (auch durch benannte Sachverständige)
55		Anordnung einstweiliger Maßnahmen
56		Erklärung, dass Verpflichtungszusagen der Plattformen bindend sind
57		Überwachung der DSA-Einhaltung mit „Zugang“ zu „Datenbanken und Algorithmen“ der Plattformen
58		Feststellung der Nichteinhaltung des DSA
59, 60		Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern
67		Einrichtung eines Informationsaustauschsystems mit DSCs

Rolle der Mitgliedstaaten:

- Art. 39: Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass DSC und weitere zuständige Behörden ihre Aufgaben „unparteiisch, transparent und zeitnah“ erfüllen und über „angemessene technische, finanzielle und personelle Ressourcen“ verfügen.
- Art. 42: Mitgliedstaaten müssen „wirksam[e], verhältnismäßig[e] und abschreckend[e]“ Sanktionen definieren



## Über die Stiftung Neue Verantwortung

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 Jaurisch** ist Leiter des Projekts „Stärkung der digitalen Öffentlichkeit | Politik“. Er analysiert und evaluiert bestehende Ansätze zur Stärkung der digitalen Öffentlichkeit und identifiziert mögliche zukünftige gesetzgeberische Maßnahmen. Ziel des Projekts ist es, konkrete Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger:innen in der Politik zu entwickeln.

### So erreichen Sie den Autor:

Dr. Julian Jaurisch  
[Projektleiter Stärkung der digitalen Öffentlichkeit | Politik](#)  
[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/jjaurisch](https://www.twitter.com/jjaurisch)



## 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)

Design:

Make Studio

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

Layout:

Jan Klöthe

Übersetzung:

Raphael Brendel



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:

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