

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Gesetzes über digitale Dienste sowie der P2B-Verordnung („Digitale-Dienste-Gesetz“)**

Die Institute for Strategic Dialogue gGmbH („ISD Germany“) ist ein gemeinnütziger Think & Do Tank mit Sitz in Berlin zur Entwicklung nachhaltiger Programme, mit denen die Ausbreitung und Auswirkung von Hassrede, Desinformation und Verschwörungserzählungen eingedämmt werden. Als Tochterorganisation sind wir eng mit unserem global tätigen Team vernetzt, das führend in der datengetriebenen Analyse und Reaktion auf Demokratiegefahren ist. Unsere globale Perspektive ermöglicht uns, das transnationale Ökosystem demokratiefeindlicher Agitation und ihrer Netzwerke umfassend und tief zu analysieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse bilden wiederum die Grundlage für unsere evidenzbasierte Beratungsarbeit. Zudem entwickeln wir auf Grundlage unserer Erkenntnisse innovative Schulungen und Präventionsprogramme, u. a. im Bereich der digitalen Bürgerkultur oder in der Extremismus- und Terrorismusbekämpfung. Diese Stellungnahme bezieht sich auf den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr („BMDV“) eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze („Digitale-Dienste-Gesetz-Entwurf“, oder „DDG-E“) vom 1. August 2023 und fokussiert sich auf den Vorschlag zum Koordinator für digitale Dienste („DSC“) in Deutschland.

### **Zusammenfassung:**

- Es ist essenziell, dass bei der Festlegung der Zuständigkeiten für die Durchsetzung des DSA nicht noch mehr Bürokratie, Kompetenzgerangel und doppelte Arbeit entsteht.
- Damit der DSC seinen immens wichtigen Aufgaben kompetent gerecht werden kann, muss er finanziell und personell angemessen ausgestattet sein.
- Zivilgesellschaft und Wissenschaft müssen vom DSC angehört und in einer transparenten, strukturierten und dauerhaften Weise einbezogen werden.
- Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Anbieter von Vermittlungsdiensten muss zum 17. Februar 2024 sichergestellt sein, um Regelungslücken zu vermeiden.

Im Einzelnen:

## 1. Allgemeines

Das ISD Germany bedankt sich beim BMDV für die Möglichkeit, zum DDG-E Stellung nehmen zu dürfen. Bis zum 17. Februar 2024 müssen die Mitgliedsstaaten der Union ihre DSCs benennen. Entsprechend intensiv laufen die Vorbereitungen, die das ISD Germany intensiv verfolgt. Der DDG-E bestimmt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen („Bundesnetzagentur“, oder „BNetzA“) als die zuständige Behörde in Deutschland im Sinne des Art. 49 Abs. 1 Digital Services Act („DSA“). Zur Durchsetzung und Überwachung des DSA wird außerdem eine Koordinierungsstelle für digitale Dienste („KDD“) in der BNetzA mit Sitz in Bonn eingerichtet. Für eine koordinierte und kohärente Anwendung des DSA wird sich die KDD eng mit den nationalen DSCs der anderen Mitgliedsstaaten und der EU-Kommission abstimmen müssen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass bislang Organisationen mit teilweise sehr unterschiedlichen bisherigen Funktionen als designierte DSCs bestimmt worden sind.<sup>1</sup> Folglich ist es wahrscheinlich, dass sich im Zuge der europäischen Zusammenarbeit der DSCs, u. a. im Rahmen gemeinsamer Untersuchungen (Art. 60 Abs. 1 DSA) und des Europäischen Gremiums für digitale Dienste (Art. 61 Abs. 1 DSA), sowie vor dem Hintergrund unterschiedlich beschaffener Märkte, unterschiedliche Interessens- und Beteiligungsschwerpunkte der DSCs entwickeln werden. Bei der Einrichtung der KDD sollte sich die zuständige Behörde in Deutschland daher mit den anderen designierten DSCs regelmäßig abstimmen, um eine bestmögliche transnationale Regeldurchsetzung zu gewährleisten. Um Deutschlands Verantwortung als einer der stärksten Volkswirtschaften der Welt und als Treiber der technologischen und digitalen Souveränität gerecht zu werden, sollte der Gesetzgeber einen durchsetzungsstarken DSC in Deutschland etablieren, der auch auf europäischer Ebene Verantwortung übernimmt.

## 2. Zuständige Behörden

**Es ist essenziell, dass bei der Festlegung der Zuständigkeiten für die Durchsetzung des DSA nicht noch mehr Bürokratie, Kompetenzgerangel und doppelte Arbeit entsteht.** Der Gesetzentwurf benennt in § 12 Abs. 1 DDG-E die BNetzA als die für die Durchsetzung zuständige Behörde. Daneben werden weitere Behörden benannt, die für die Durchsetzung bestimmter DSA-Vorgaben zuständig sind. Insbesondere wird offengelassen, ob das Bundesamt für Justiz („BfJ“) als zuständige Behörde zur Durchsetzung des DSA in Bezug auf soziale Netzwerke beibehalten werden soll. Zudem wird darauf verwiesen, dass die für die Beaufsichtigung von Diensteanbietern bestehenden gesetzlichen Zuständigkeiten unberührt bleiben sollen. Die Mitgliedsstaaten der Union müssen die DSCs bis zum 17. Februar 2024 benennen. Entsprechend groß ist der Zeitdruck bei der Implementierung der neuen Aufsichtsstruktur. Diese Herausforderung darf jedoch nicht zu einer Fragmentierung und

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag (2023). Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 10. Juli 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 94. Auffindbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/077/2007751.pdf> [Zugriff: 17.08.2023]

Vermischung von Kompetenzen der Bundes- und Landesbehörden führen. Bereits bei der Durchsetzung der Datenschutzgrundverordnung („DSGVO“) erreichte das Miteinander der Behörden keine ausreichende Verbindlichkeit und Einheitlichkeit.<sup>2</sup> Dieser Fehler darf bei der Beaufsichtigung von Vermittlungsdiensten nicht wiederholt werden. Eine Kompetenz- und Ressourcenbündelung bei möglichst einer Behörde könnte dagegen die erforderliche Schlagkraft sicherstellen sowie einer drohenden Fragmentierung im Zuge weiterhin wachsender Regelwerke für digitale Dienste und Technologien in der Union entgegenwirken. Die Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen könnte ferner die Stimme Deutschlands im Europäischen Gremium für digitale Dienste stärken. In diesem Kontext ist es wichtig, dass der Gesetzgeber folgende Aspekte berücksichtigt:

- **Ressourcenbündelung:** Das BfJ hat äußerst wertvolle Erfahrungen und Kenntnisse bei der Durchsetzung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes („NetzDG“) in den letzten Jahren aufgebaut.<sup>3</sup> Außerdem ist es in relevante laufende Gerichtsverfahren eingebunden. Ein Wissens- und Personaltransfer sollte daher im Rahmen eines festen und angemessenen Übergangszeitraums festgelegt werden. Währenddessen sollten die Anforderungen an die Unabhängigkeit der DSCs (Art. 50 Abs. 2 DSA) angemessen berücksichtigt werden.
- **Verwaltungsvereinbarungen:** Die Vermischung von Kompetenzen und damit einhergehende Durchsetzungslücken aufgrund unklarer Zuständigkeiten sollten dringend vermieden werden. Daher ist die Vorgabe zu Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden (§ 18 Abs. 2 DDG-E) begrüßenswert. Verwaltungsvereinbarungen sollten jedoch zu einer klaren Frist abgeschlossen werden müssen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.
- **Ansprechpersonen:** Für eine erfolgreiche Durchsetzung der DSA-Vorgaben ist es erforderlich, dass Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, sowie Ministerien und Behörden, über die konkreten Ansprechpersonen in den zuständigen Behörden für die Durchsetzung einzelner DSA-Vorgaben informiert sind. Dafür müssen diese Personen nach Inkrafttreten des Gesetzes eindeutig benannt werden und öffentlich an einem zentralen Ort einsehbar sein. Die Vorhaltung eines solchen Registers durch die KDD sollte verpflichtend sein.
- **Evaluationsberichte:** Die Wirkung und Arbeitsweise der zuständigen Behörden sollte alle zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes unabhängig evaluiert werden müssen, um die Aufsichtsstruktur und speziell die Funktionsweise der KDD weiterzuentwickeln. Die Evaluationsergebnisse sollten veröffentlicht und dem Bundestag zugestellt werden müssen. Die vorgesehene Evaluationsklausel im DSA (Art. 91 Abs. 2 DSA) hat eine andere Schwerpunktsetzung und reicht daher nicht aus, um die Aufsichtsstrukturen in Deutschland in der erforderlichen Art und Weise zu bewerten.

---

<sup>2</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (2019). Gutachten der Datenethikkommission. Auffindbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethik-kommission.html> [Zugriff: 17.08.2023]

<sup>3</sup> ISD Germany hat im dreijährigen Forschungsprojekt „Radikalisierung in rechtsextremen Online-Subkulturen entgegengetreten“ zudem wichtige Erkenntnisse zu den Auswirkungen des NetzDG gesammelt. Der Jahresbericht 2022 ist auffindbar unter: <https://isdgermany.org/im-digitalen-labyrinth/> [Zugriff: 17.08.2023]

### 3. Errichtung und Ausstattung

Damit der DSC seinen immens wichtigen Aufgaben kompetent gerecht werden kann, muss er finanziell und personell angemessen ausgestattet sein. In § 14 Abs. 1 DDG-E wird festgelegt, dass die KDD in der BNetzA mit Sitz in Bonn eingerichtet werden soll. Dafür sollen etwa 62 Planstellen für fachliche Aufgaben sowie die notwendige Sachausstattung, einschließlich eines Forschungsetats in Höhe von 300.000 Euro p. a., zur Verfügung gestellt werden. Es ist unerlässlich, dass trotz der Einsparungen im Bundeshaushalt die vorgesehene finanzielle und personelle Ausstattung im weiteren Verfahren nicht verringert wird. Gerade der Forschungsetat ist bereits viel zu gering angesetzt. Als forschungsorientierter Think & Do Tank wissen wir, dass die Erforschung des digitalen Debattraums kostenintensiv und die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern herausfordernd ist.<sup>4</sup> Gerade deswegen ist es unerlässlich, dass die KDD die Zivilgesellschaft bei der Erforschung systemischer Risiken, die von Diensten und ihrer Nutzung ausgehen, bestmöglich unterstützt. Dazu gehört auch eine zeitnahe, fundierte und sorgfältige Anfangsbewertung und Weiterleitung von Forschungsanträgen auf Datenzugang (Art. 40 Abs. 9 DSA), sowie die wirksame Durchsetzung des Datenzugangs für Forscher:innen (Art. 40 Abs. 12 DSA). Die hierfür erforderlichen Kenntnisse (z. B. Erfahrung in der Big-Data-Analyse, Datenschutzkenntnisse) sollten beim Personalaufbau der KDD dringend berücksichtigt werden. Folgende Aspekte sollten vom Gesetzgeber bedacht werden:

- **Forschungsetat:** Um der vorherrschenden Informationsasymmetrie entgegenzuwirken, muss die KDD über Fachwissen zu Plattformrisiken verfügen. Dafür sollte gerade in der Anfangsphase der Implementierung der KDD ein wesentlich höherer Forschungsetat veranschlagt werden. Eine angemessene Höhe liegt bei 2,5 Mio. Euro p. a. Eine degressive Gestaltung dieses Etats sollte ab 2027 greifen. Der Etat sollte ausschließlich zum Zwecke der Förderung externer Forschung verwendet werden. Damit die wissenschaftliche Begleitung agil abläuft, sollten maximal drei Organisationen in einem Forschungsverbund beauftragt werden. Empfehlungen des Beirats sollten bei der Mittelvergabe einbezogen werden müssen.
- **Stellungnahmen:** Die KDD sollte ausdrücklich den Auftrag zur Beteiligung an relevanten politischen Diskussionen auf nationaler und europäischer Ebene (z. B. delegierter Rechtsakt über Datenzugang auf Grundlage des DSA) mit Stellungnahmen erhalten. Ein ambitionierter Einsatz für einen umfassenden, praxisnahen und unbürokratischen Datenzugang für Forschungszwecke – auch für vertrauenswürdige Forscher:innen außerhalb der EU, die mit Forscher:innen innerhalb der Union kooperieren – ist ratsam, um die transnationale Forschungsarbeit und damit eine umfassende und effektive DSA-Durchsetzung zu unterstützen.
- **Ernennung:** Laut § 16 Abs. 3 DDG-E soll die KDD-Leitung durch die Präsident:in der BNetzA benannt werden. Dies entspricht jedoch nicht den Anforderungen an die Unabhängigkeit

---

<sup>4</sup> Siehe für eine Übersicht zu Lehren aus bisherigen Maßnahmen: Bundtzen, S. & Schwieter, C. (2023). Datenzugang zu Social-Media-Plattformen für die Forschung: Lehren aus bisherigen Maßnahmen und Empfehlungen zur Stärkung von Initiativen inner- und außerhalb der EU. Auffindbar unter: <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2023/05/Datenzugang-zu-Social-Media-Plattformen-fur-die-Forschung-1.pdf> [Zugriff: 17.08.2023]

*Wir schützen die Demokratie im digitalen Zeitalter*

der DSCs (Art. 50 Abs. 2 DSA). Eine Option wäre, dass die KDD-Leitung auf Vorschlag der BNetzA durch den Ausschuss für Digitales und Verkehr des Deutschen Bundestages gewählt wird. Die Amtszeit sollte dabei auf fünf Jahre befristet und eine einmalige Wiederwahl möglich sein. Die Bezugnahme auf Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde im Bereich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste ist begrüßenswert. Weitere Rechte und Pflichten insbesondere zur Vermeidung von Interessenskonflikten sollten zudem festgelegt werden.

#### 4. Beirat

**Zivilgesellschaft und Wissenschaft müssen vom DSC angehört und in einer transparenten, strukturierten und dauerhaften Weise einbezogen werden.** Der Gesetzentwurf sieht in § 22 Abs. 1 DDG-E die Einrichtung eines Beirats bei der KDD vor. Dieser soll beratende Tätigkeiten übernehmen und aus 16 Vertreter:innen der Wissenschaft, Zivilgesellschaft, einschließlich Verbraucherverbänden, und Wirtschaftsvertreter:innen bestehen. Gleichzeitig sollen die Beiratsmitglieder hinsichtlich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste über besondere rechtliche, wirtschaftswissenschaftliche, sozialpolitische oder technologische Erfahrungen oder über ausgewiesene einschlägige wissenschaftliche Kenntnisse verfügen. Weiter wird konkretisiert, dass damit auch Anbieter digitaler Dienste Beiratsmitglieder sein können. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar. Sie sollten jedoch nur Beiratsmitglied werden können, wenn sie ihre Hauptniederlassung in Deutschland haben. Anbieter sehr großer Online-Plattformen und -Suchmaschinen sollten aufgrund der Zuständigkeit der EU-Kommission jedoch nicht Beiratsmitglieder werden können. Zudem sollten die Beiratsmitglieder nicht aus rein politischen Motiven ausgewählt werden dürfen. Bedarfsorientierte Dialog- und Mitbestimmungsformate sollten neben dem Beirat außerdem weiter diskutiert und gegebenenfalls im DDG verankert werden. Konkret sollten folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- **Kenntnisnahme:** Damit die Arbeitsergebnisse des Beirats angemessen beachtet werden, sollten sie mindestens veröffentlicht und von der KDD zur Kenntnis genommen werden müssen. Eine Verpflichtung zur Stellungnahme seitens der KDD unter bestimmten Voraussetzungen sollte in Erwägung gezogen werden. Der Beirat sollte die KDD außerdem bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf EU-Ebene ausdrücklich unterstützen (z. B. Empfehlungen zur Beteiligung an gemeinsamen Untersuchungen).
- **Berufungsverfahren:** Um seine Beratungstätigkeit zu erfüllen, sollte der Beirat über die erforderlichen Erfahrungen und Kenntnisse verfügen, einschließlich solcher zur Erforschung systemischer Risiken und zur Vernetzung mit der Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Dafür ist eine strukturierte und transparente Auswahl der Beiratsmitglieder geboten. Eine Option wäre ein von der KDD durchgeführtes Berufungsverfahren mit festem Verteilungsschlüssel (z. B. Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu gleichen Anteilen vertreten). Der Ausschuss für Digitales und Verkehr könnte dazu ein Vetorecht besitzen. Der Beirat selbst würde aber von der KDD berufen werden. Die Möglichkeit zur Berufung juristischer Personen sollte in Erwägung gezogen werden, um möglichen Interessenskonflikten vorzubeugen.

*Wir schützen die Demokratie im digitalen Zeitalter*

- **Sitz der Geschäftsstelle:** Der Beirat soll unter anderem als Bindeglied zu Wissenschaft und Praxis fungieren. Aufgrund ihrer Erfahrungen und Kenntnisse sollten die Beiratsmitglieder daher selbst den Sitz der Geschäftsstelle in Deutschland bestimmen dürfen. Voraussetzung sollte jedoch sein, dass es sich um einen Standort der BNetzA handelt – sofern Kapazitäten vorhanden sind, um die Kosten der Einrichtung der Stelle möglichst gering zu halten.
- **Weitere Formate:** Die Einrichtung eines Beirats als Expertengremium ist begrüßenswert. Darüber hinaus sollten für einen transparenten, strukturierten und dauerhaften Austausch mit externen Organisationen, insbesondere der Wissenschaft und Zivilgesellschaft, jedoch weitere bedarfsorientierte Dialog- und Mitbestimmungsformate gegebenenfalls gesetzlich verankert werden. Dazu können etwa regelmäßige Aufrufe zur Einreichung von Forschungsbefunden oder themenspezifische Konsultationen gehören, die kontinuierlich getestet und unter Einbezug des Beirats weiterentwickelt werden sollten.

## 5. Inländischer Zustellungsbevollmächtigter

**Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Anbieter von Vermittlungsdiensten muss zum 17. Februar 2024 sichergestellt sein, um Regelungslücken zu vermeiden.** In Art. 11 - 13 DSA ist die Benennung von Kontaktstellen und eines gesetzlichen Vertreters durch die Anbieter von Vermittlungsdiensten vorgesehen. Konkret sieht Art. 13 Abs. 1 DSA vor, dass die Anbieter, die keine Niederlassung in der Union haben, aber Dienstleistungen in der Union anbieten, eine Person benennen, die in einem der Mitgliedstaaten, in denen sie ihre Dienste anbieten, als ihr gesetzlicher Vertreter fungiert. Diese Vorgabe ist angesichts der Erfahrungen bei der Regeldurchsetzung gegenüber Anbietern, die ihren Sitz außerhalb der Union haben, begrüßenswert. Dennoch könnte die neue Vorgabe dazu führen, dass sich Anbieter zivilrechtlichen Auseinandersetzungen in Deutschland entziehen. Bislang waren Anbieter von sozialen Netzwerken und Medienintermediären in Deutschland durchs NetzDG und den Medienstaatsvertrag (MStV) dazu verpflichtet, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen. Dadurch konnten gerichtliche Schreiben in zivilrechtlichen Auseinandersetzungen einfacher zugestellt werden. Um mögliche Regelungslücken zu vermeiden und Rechtsverletzungen im digitalen Raum keinen Freifahrtschein zu geben, muss eine Rechtsgrundlage mit der unionsrechtskonformen Einführung<sup>5</sup> einer Pflicht zur Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten im DDG geschaffen werden, die am 17. Februar 2024 in Kraft tritt. Die Eckpunkte für ein Gesetz gegen digitale Gewalt<sup>6</sup> sehen zwar eine solche Pflicht vor. Eine Einführung im Rahmen des DDG erscheint jedoch zeitlich und inhaltlich sinnvoller.

---

<sup>5</sup> Siehe zur Vereinbarkeit mit EU-Recht: Cole, M. D. & Ukrow, J. (2023). Der EU Digital Services Act und verbleibende nationale (Gesetzgebungs-) Spielräume. Rechtsgutachten zu ausgewählten Fragen mitgliedstaatlicher Regulierungsmöglichkeiten im Kontext eines "Digitalen Gewaltschutzgesetzes". Auffindbar unter: [https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/Marie-Munk-Initiative/DSA\\_Gutachten\\_Cole\\_Ukrow.pdf](https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/Marie-Munk-Initiative/DSA_Gutachten_Cole_Ukrow.pdf) [Zugriff: 17.08.2023]

<sup>6</sup> Bundesministerium der Justiz (2023). Eckpunkte zum Gesetz gegen digitale Gewalt. Auffindbar unter: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Eckpunkte/Digitale\\_Gewalt\\_Eckpunkte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Eckpunkte/Digitale_Gewalt_Eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [Zugriff: 17.08.2023]