

/ Stellungnahme zur Anhörung des Ausschuss für
Digitales am 21. Februar 2024

zum Regierungsentwurf für ein deutsches Digitale-Dienste-Gesetz¹

16. Februar 2024

Pia Sombetzki, Policy & Advocacy Managerin, AlgorithmWatch

Unsere Empfehlungen in Kürze

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

¹ Regierungsentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) für den Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze:

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

Kontext

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird im Wesentlichen der Digital Services Act (DSA) in Deutschland umgesetzt. Der DSA ist ein neues Regelwerk, das vor allem die großen Internetplattformen wie Facebook, TikTok oder YouTube dazu verpflichtet, mehr gegen die Verbreitung illegaler Inhalte und andere gesellschaftliche Risiken zu tun, die ihre Dienste in der EU zur Folge haben. Wenn sie dagegen verstoßen, drohen ihnen Bußgelder in Milliardenhöhe.

Ab dem 17. Februar 2024 gilt der DSA EU-weit vollumfänglich. Dem steht derzeit vor allem entgegen, dass die nationalen Digitale-Dienste-Koordinierungsstellen (Digital Services Coordinators) in den wenigsten Mitgliedsstaaten bis zum 17. Februar etabliert sind. Auch die deutsche Regierung hält diese Frist nicht ein.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fragen 1, 5 und 16 werden zusammengefasst beantwortet:

1 Wie bewerten Sie die vorgesehenen Regelungen zu den Anforderungen an die Besetzung und fachliche Eignung der Leitung der Koordinierungsstelle und den Beirat sowie zur personellen und sachlichen Ausstattung hinsichtlich der europarechtlich vorgegebenen Unabhängigkeit und der notwendigen Vertrauenswürdigkeit der Koordinierungsstelle und der Wirkkraft des Beirates beim Umgang mit seinen Empfehlungen und wo schlagen Sie ggfs. weitere Konkretisierungen vor?

5 Wie bewerten Sie die Regelungen zum Beirat in § 21 DDG-RegE insbesondere hinsichtlich Benennung, Aufgaben, Ausstattung, Befugnissen, Zusammenarbeit und Berücksichtigung der Empfehlungen und welche Überarbeitungsbedarfe sehen Sie hier?

16 Kann die im Digitale-Dienste-Gesetz als vorgesehene nationale „Koordinierungsstelle“ Bundesnetzagentur tatsächlich unabhängig agieren? Bei der Bundesnetzagentur handelt es sich um eine dem Bundesministerium für Wirtschaft nachgeordnete Behörde; hier sind also politische Entscheidungen gegen gegebenenfalls missliebige leitende Repräsentanten des Hauses möglich. Wäre es nicht sinnvoller im Sinne anzustrebender Unabhängigkeit, eine Instanz analog zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) mit eigenem Haushaltstitel zu schaffen?

Um zu überprüfen, ob die Koordinierungsstelle, wie sie derzeit geplant ist, funktioniert und unabhängig agiert, sollte im Digitale Dienste Gesetz festgeschrieben sein, dass sie regelmäßig evaluiert wird – u.a. hinsichtlich ihrer Wirkung, Ausstattung und Arbeitsweise, auch in Zusammenarbeit mit weiteren zuständigen Behörden. Zu diesem Zweck wurde §34 eingefügt, der eine Evaluierung nach fünf Jahren vorsieht. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an einer Evaluierung über eine breite Verbändeanhörung wurde passenderweise in der Gesetzesbegründung ergänzt.

Trotzdem gibt es bereits heute gute Gründe dafür, mittelfristig eine gänzlich eigenständige und unabhängige "Digitale-Dienste-Agentur" einzurichten. Mit der Benennung erhält die Bundesnetzagentur eine lange Liste an neuen Aufgaben: Sie wird den DSA in Deutschland durchsetzen, in EU-weiten Gremien mitarbeiten und die zuständigen Behörden auf nationaler Ebene koordinieren. Zum jetzigen Zeitpunkt gilt: Der Aufbau der Stelle muss gelingen, damit eine effektive Aufsicht stattfindet und anfallende Aufgaben erfolgreich erledigt werden können. Dennoch empfehlen wir immer noch, dass zukünftig eine übergeordnete Agentur eingerichtet wird, die Expertise nachhaltig aufbaut, bündelt und in jedem Sinne unabhängig arbeitet.

Grundsätzlich sollte aber auch der Beirat in seiner Funktion zum unabhängigen Handeln der Koordinierungsstelle beitragen. Um diesen Zweck zu erfüllen, muss er Wirkung entfalten können. **Inwiefern die BNetzA auf Empfehlungen reagieren muss, bleibt allerdings offen und sollte konkreter beschrieben werden.** So wie bereits an vorheriger Stelle⁵ angemerkt, ist etwa unklar, was passieren würde, wenn ein Gutachten, das vom Beirat beauftragt wurde, empfehlen würde, Prozesse in der Koordinierungsstelle zu ändern. Laut vorliegendem Entwurf kann der Beirat nicht mehr tun, als die Leitung der Koordinierungsstelle zu einer Beiratssitzung zu zitieren.

3 Wichtiger Baustein für eine Aufsichtsstruktur im Sinne der Nutzer:innen ist der Aufbau der zentralen Beschwerdestelle (§ 20 DDG-E). Konkret bedeutet dies, dass das komplette Verfahren einfach, leicht zugänglich, niedrighschwellig, bürgerfreundlich und ohne bürokratischen Aufwand ausgestaltet werden muss. Sehen Sie hier weiteren Klarstellungsbedarf und wie konkret sollten die Vorgaben ausgestaltet sein?

Um die Verfahren wie hier beschrieben auszugestalten, **sollten die Vorgaben an richtungsweisende Kriterien und Indikatoren geknüpft werden**, die den Erfüllungsgrad zukünftig messbar machen. Insbesondere sollten Bearbeitungs- und Beantwortungsfristen festgelegt werden. Zudem sollte klar sein, wie die Digitale-Dienste-Koordinierungsstelle im Zuge eines Prüfverfahrens erreicht oder wie der Status eines Antrags auf Datenzugang eingesehen werden kann.

Fragen 4 und 14 werden zusammengefasst beantwortet:

4 Gemäß Artikel 18 DSA müssen Plattformen beim Verdacht von Straftaten, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit von Personen darstellen, bestimmte Nutzer:innen-Daten an Strafverfolgungsbehörden übermitteln und gemäß § 13 DDG-E wird das BKA als zuständige Behörde benannt. Bedarf es aus Ihrer Sicht weiterer Konkretisierungen der proaktiven Übermittlungspflichten, wie könnten diese konkret aussehen und welchen Handlungsspielraum lässt der europäische Rechtsrahmen hier den Mitgliedstaaten?

⁵ s. Stellungnahme von AlgorithmWatch zum Referentenentwurf für eine Digitale-Dienste-Gesetz, August 2024: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/gesetz-durchfuehrung-verordnung-binnenmarkt-digitale-dienste-1.pdf?__blob=publicationFile, S.5

14 Wie bewerten Sie den im DDG-E genannten Personalbedarf von 76,56 Planstellen für den Koordinator für digitale Dienste bei der Bundesnetzagentur und den Bedarf des Bundeskriminalamts (BKA) von mittelfristig insgesamt 450 Stellen?

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

Zum Vergleich: Bei der BNetzA, die die Durchsetzung des DSA insgesamt koordinieren soll, sind lediglich 70,6 zusätzliche Stellen vorgesehen. Aus Sicht von AlgorithmWatch ist dieses Verhältnis nicht nachvollziehbar. Hinsichtlich der hohen Unsicherheiten, die mit dieser Schätzung verbunden sind, und der fehlenden Erklärung dazu, wie die angegebene Schätzung einzuordnen ist, **scheint diese hohe Ausstattung des BKA fragwürdig.**

Es ist davon auszugehen, dass der prognostizierte hohe Mehraufwand beim BKA auch mit der unklaren Definition von Straftaten zusammenhängt, bei denen Online-Plattformen nach Artikel 18 DSA Nutzer*innendaten proaktiv an Strafverfolgungsbehörden übermitteln müssen. Um massenhafte Übermittlungen von Nutzer*innendaten grundsätzlich zu vermeiden, sollte daher der **Katalog der Straftaten klarer im Digitale-Dienste-Gesetz umrissen und eingegrenzt werden.** Im Zweifelsfall würde sich dann auch der erwartete Bearbeitungsaufwand verringern und es könnte an dieser Stelle deutlich eingespart werden.

7 Gibt es noch weitergehende nationale Regelungsmöglichkeiten oder Regelungsbedarf in Bezug auf die Aufgaben der KDD, insbesondere im Hinblick auf Benennung vertrauenswürdiger Hinweisgeber (Artikel 22 Absatz 2 DSA), Akkreditierung außergerichtlicher Streitbeilegungsstellen (Artikel 21 Absatz 3 Unterabsatz 1 DSA), Forschungsdatenzugang (Art. 40 Absatz 4 ff. DSA), Forschungsetat (§ 14 Absatz 3 DDG RegE), Tätigkeitsbericht der KDD (§ 17 DDG RegE), Befugnisse der KDD (§§ 24 ff. DDG RegE), Rechtsbehelfe (§ 31 DDG RegE), Verwaltungsverfahren (§ 32 DDG RegE) sowie Bußgeldvorschriften (§ 33 DDG RegE)?

Der DSA ist mit einem elementar wichtigen Werkzeug ausgestattet, das ihn in der Welt einzigartig macht: Er räumt Forschenden ein Recht auf Datenzugang ein. Der DSA gibt Unternehmen vor, wie sie über systemische Risiken und deren Eindämmung berichten müssen. Um die Angaben, die Unternehmen dabei machen, unabhängig zu prüfen, verlässt sich der DSA nicht ausschließlich auf die Kraft der Aufsichtsbehörden, sondern erkennt mit dem Recht auf Datenzugang eben auch an, dass es insbesondere

Zivilgesellschaft, Forschende, Journalist*innen und Whistleblower*innen waren, die in den letzten Jahrzehnten immer wieder im öffentlichen Interesse auf Risiken und entstandene Schäden aufmerksam machten.

Wie bereits in unserer letzten Stellungnahme zum Referentenentwurf betont⁶, fällt der **Forschungsetat**, wie er auch im Regierungsentwurf mit 300.000€ angesetzt ist, viel zu klein aus. Ein **mindestens verzehnfacher Betrag von 3 Millionen Euro** würde der Bedeutung gerechter werden, die unabhängige externe Untersuchungen in der Durchsetzung des DSA haben.

AlgorithmWatch ist eine gemeinnützige Forschungs- und Advocacy-Organisation mit dem Ziel, Prozesse algorithmischer Entscheidungsfindung mit gesellschaftlicher Relevanz zu betrachten und einzuordnen – also entweder Systeme, die menschliche Entscheidungen vorhersagen oder vorbestimmen, oder solche, die Entscheidungen automatisiert treffen. Wir setzen uns dafür ein, dass alle von der Verwendung algorithmischer Entscheidungssysteme profitieren. Die Rahmenbedingungen für ihren Einsatz müssen dazu so gestaltet sein, dass die Systeme uns tatsächlich nützen, statt uns zu schaden, sowie Grundrechte und Gemeinwohl stärken, statt sie zu gefährden. Ihr Nutzen muss gerecht verteilt sein und vielen zugutekommen, statt nur einigen wenigen.

Unsere Webseite: <https://algorithmwatch.org/>

⁶ ebd., S.4