

STARKE AUFSICHT FÜR STARKE NUTZER:INNEN

Positionspapier zur nationalen Umsetzung des Digital Services Act

20. Dezember 2022

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

*Recht und Handel &
Digitales und Medien*

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

recht-und-handel@vzbv.de

digitales@vzbv.de

INHALT

| | |
|---|----------|
| I. ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| II. EINLEITUNG | 4 |
| III. POSITIONEN | 4 |
| 1. Nutzer:innen müssen ihre Rechte einfach und zielführend geltend machen können | 4 |
| 1.1 Zentrale Anlaufstelle für Nutzer:innen gewährleisten..... | 4 |
| 1.2 Einfachen Ablauf des Beschwerdeverfahrens praktisch sicherstellen..... | 5 |
| 1.3 Abstimmungsprozesse innerhalb der Behörden etablieren..... | 6 |
| 2. Nutzer:innen müssen Entscheidungen nachvollziehen können. | 6 |
| 3. Die Aufsicht über den DSA muss unabhängig ausgestaltet sein | 7 |
| 4. Praktikablen Zugang für NGOs und Wissenschaft sichern | 8 |
| 5. Potentiale Privater Rechtsdurchsetzung und Marktüberwachung nutzen | 8 |

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Digital Services Act (DSA) möchte ein vertrauensvolles Online-Umfeld für Nutzer:innen schaffen. Der Aufsicht und Durchsetzung kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) möchte mit dem vorliegenden Positionspapier zu den aus Verbrauchersicht wichtigen Umsetzungs- und Anwendungsfragen einen konstruktiven Diskussionsbeitrag liefern.

Nachfolgend werden die wichtigsten Forderungen aus Verbrauchersicht zusammenfassend aufgeführt:

- ❖ Aus Perspektive der Nutzer:innen wäre eine für alles zuständige Aufsichtsbehörde (Ein-Behörden-Struktur) grundsätzlich zu bevorzugen. In einer Mehr-Behörden-Struktur ist es hingegen umso wichtiger, dass für die Anliegen der Nutzer:innen eine zentrale Beschwerdestelle eingerichtet wird.
- ❖ Die zentrale Beschwerdestelle sollte bis zum Schluss Ansprechpartner über den gesamten Verlauf des Beschwerdeverfahrens bleiben. Hierzu ist zu regeln, dass der Koordinator für digitale Dienste (im Folgenden DSC) von den zuständigen Behörden die erforderlichen Informationen einholen kann.
- ❖ Zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten sollten verpflichtende, gegenseitige Beratungs-, Informations- und Abstimmungsprozesse (gegebenenfalls institutionalisiert in Gremien) gesetzlich verankert werden. Damit wird sichergestellt, dass Verbraucherbeschwerden zügig und mit dem nötigen Sachverstand bearbeitet werden.
- ❖ Die in Art. 55 DSA aufgeführten Transparenzangaben sind als Mindestangaben zu verstehen. So sollte der Transparenzbericht beispielsweise auch Angaben zu Verstößen und Bußgeldverfahren beinhalten. Zudem sollte eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit verpflichtend erfolgen, um über die Regulierungstätigkeit zu informieren. Auch über den Verfahrensstand einer Beschwerde muss gegenüber den Beschwerdeführer:innen umfassend informiert werden. Dies umfasst auch die Mitteilung eines Prüfungsergebnisses.
- ❖ Um die Vertrauenswürdigkeit der Behörde zu stärken, sollten Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe, etwa Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 GWB, auch für die DSA-Aufsichtsbehörde gelten. Es ist sicherzustellen, dass Regulierungsentscheidungen des Koordinators und etwaiger anderer DSA-Behörden nicht durch politische Einflussnahme, insbesondere durch nationale Partikularinteressen, unterlaufen werden.
- ❖ Der Zugang zu Daten muss praxisnah ausgestaltet werden. Es muss verhindert werden, dass Schutzbehauptungen der Plattformen (Geschäftsgeheimnisse) beziehungsweise praxisferne Akkreditierungsverfahren für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und die Wissenschaft den Zugang praktisch verhindern oder verschleppen.
- ❖ Die behördliche und private Rechtsdurchsetzung muss bestmöglich verzahnt werden. Der vzbv fordert daher die Einrichtung einer ausgewiesenen Meldemöglichkeit für Organisationen, um auf Verstöße unabhängig von der Betroffenheit konkreter Nutzer aufmerksam zu machen.

II. EINLEITUNG

Ziel des DSA ist es, ein „sicheres, berechenbares und vertrauenswürdigen Online-Umfeld“ zu schaffen und die Rechte von Nutzer:innen zu stärken.¹ Dies scheint in der aktuellen Diskussion um die Umsetzung des DSA etwas aus dem Blickfeld zu geraten. Der politische Diskurs dreht sich derzeit mehr um die Frage, wer federführend die Aufsicht über die digitalen Dienste übernehmen wird und nicht so sehr, wie die Ziele des DSA bestmöglich erreicht werden. Der vzbv möchte mit seinem Positionspapier, das auf einem Gutachten des Mainzer Medieninstituts² basiert, den Fokus weg von etwaigen Verteilungskämpfen und Standortfragen hin zu praktischen Umsetzungs- und Anwendungsfragen zur Stärkung der Nutzer:innen richten.

III. POSITIONEN

1. NUTZER:INNEN MÜSSEN IHRE RECHTE EINFACH UND ZIELFÜHREND GELTEND MACHEN KÖNNEN

1.1 Zentrale Anlaufstelle für Nutzer:innen gewährleisten

Aus Sicht des vzbv stellt das in Art. 53 DSA festgeschriebene Beschwerderecht den Dreh- und Angelpunkt einer verbraucherorientierten Umsetzung dar. Für Nutzer:innen kommt es darauf an, dass sie effektiv von ihrem Recht Gebrauch machen können. Die DSA-Aufsichtsstruktur muss sich hierfür an Nutzer:innen orientieren.³

Klar ist, Nutzer:innen profitieren vor allem dann von einer behördlichen Aufsichtsstruktur, wenn diese ohne Reibungsverluste funktioniert und sie schnell und verlässlich bei der Geltendmachung ihrer Rechte unterstützt. In Betracht kommen insbesondere zwei Strukturmodelle: Einerseits ließe sich die DSA-Aufsicht als Ein-Behörden-Modell einrichten, bei dem der Koordinator zugleich als einzige DSA-Aufsichtsbehörde fungiert. Andererseits wäre auch ein pluraler Ansatz im Sinne eines Mehr-Behörden-Modells denkbar, wo bestehende Behörden weitestgehend ihre vorhandenen Kompetenzen beibehalten.

Aus Perspektive der Nutzer:innen wäre grundsätzlich eine für alles zuständige Aufsichtsbehörde (Ein-Behörden-Struktur) zu bevorzugen. Ohne Weiteres wäre so sichergestellt, dass eine einheitliche Anlaufstelle für sämtliche Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem DSA besteht. Der Koordinator würde sämtliche Nutzerbeschwerden betreffend Diensteanbieter mit Sitz in Deutschland selbst bearbeiten, eine Weiterleitung auf nationaler Ebene erübrigte sich. Kurzum: Eine Ein-Behörden-Struktur wäre weniger anfällig für Effizienzverluste.

Andererseits ist das Potenzial einer Mehr-Behörden-Struktur nicht zu unterschätzen: So ist zum Beispiel sichergestellt, dass auf vorhandenes Know-how aufgebaut wird, wenn eine Behörde in der Vergangenheit schon fachlich mit Aufgaben aus dem Kontext

¹ Gesetz über digitale Dienste, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065&from=EN>, Abruf: 1.11.2022

² Cornils, Auler, Kirsch: Vollzug des Digital Services Act in Deutschland – Implementierung einer verbraucherorientierten Aufsichtsbehördenstruktur – Gutachten im Auftrag des vzbv (im Folgenden: Gutachten). Abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/publikationen/starke-aufsicht-fuer-starke-nutzerinnen>

³ Zum ganzen Aspekt vgl. vertiefend Gutachten Kapitel IV.5., S. 47ff

der Plattformaufsicht betraut war. Auch die Möglichkeit, auf personelle, technische und sonstige Ressourcen existierender Stellen zugreifen zu können, erscheint vorteilhaft.

Dennoch stellt es sich im Vergleich mit dem Ein-Behörden-Modell bei einer komplexeren Multi-Behörden-Struktur herausfordernder dar, ebenfalls eine effiziente und einheitliche Vollzugspraxis auf nationaler Ebene sicherzustellen. Je mehr Behörden beteiligt sind, desto größer ist der Abstimmungsbedarf und desto eher drohen Zuständigkeitskonflikte.

Soll politisch dennoch offenbar auf eine Mehr-Behörden-Struktur gesetzt werden⁴, müssen die aufgezeigten Defizite minimiert werden. Mit anderen Worten: Es ist sicherzustellen, dass die Komplexität einer multibehördlichen Struktur nicht zu Lasten von Nutzer:innen geht. Für diese muss klar erkennbar sein, wohin sie sich in DSA-Angelegenheiten, die sie betreffen, wenden können. Dies ist besonders einfach möglich, wenn eine zentrale Anlaufstelle existiert, die bis zum Schluss der Ansprechpartner über den gesamten Verlauf des Beschwerdeverfahrens bleibt. Ein Verweis auf sonstige zuständige Behörden sollte dabei gerade nicht erfolgen.

VZBV FORDERT

Wenn eine Mehr-Behörden-Struktur für die Aufsicht gewählt wird, sollte für die Anliegen der Nutzer:innen eine zentrale Beschwerdestelle eingerichtet werden.

1.2 Einfachen Ablauf des Beschwerdeverfahrens praktisch sicherstellen

Der Aufbau einer zentralen Beschwerdestelle muss einhergehen mit der Einrichtung eines einfachen Systems zur Beschwerdeannahme.

Konkret heißt das: Das Verfahren muss niedrigschwellig und ohne großen bürokratischen Aufwand möglich sein, und die Beschwerde darf nicht im Zuständigkeitsdschungel versickern. Das beinhaltet auch die Erstellung von Eingabemasken und Beschwerdeformularen sowie die Erstprüfung der Beschwerden, die Erstbeurteilung der Zuständigkeit für die Beschwerde sowie die Kontaktaufnahme mit der für den Beschwerdefall zuständigen Behörde im Falle einer Weiterleitung. Damit wird Nutzer:innen die Vorprüfung der Zuständigkeit abgenommen. Die praktische Ausübung des Beschwerderechts wird somit erheblich erleichtert.

Wenn eine Weiterleitung an eine andere zuständige Behörde erfolgt, sollte der Koordinator dennoch weiterhin Ansprechpartner für die Nutzer:innen bleiben. Damit er dies auch tatsächlich bleiben kann, sind dem Koordinator gegenüber den zuständigen Behörden Informationsrechte zu geben.⁵ Damit wird sichergestellt, dass Nutzer:innen den aktuellen Verfahrensstand auch immer beim Koordinator nachfragen können („One-Stop-Shop-Prinzip“).

VZBV FORDERT

Die zentrale Beschwerdestelle sollte bis zum Schluss Ansprechpartner über den gesamten Verlauf des Beschwerdeverfahrens bleiben. Hierzu ist zu regeln, dass der Koordinator von den zuständigen Behörden die erforderlichen Informationen einholen kann.

⁴ Vgl. insbesondere Torben Klaus, „Bundesnetzagentur als Digitalregulierer Nr. 1?“, Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI, 14. Juli 2022

⁵ Zur Vertiefung vgl. Gutachten S.53f

1.3 Abstimmungsprozesse innerhalb der Behörden etablieren

Zuständigkeitskonflikte oder -unklarheiten bei einer Mehr-Behörden-Struktur werden sich nicht gänzlich vermeiden lassen.⁶ Um diesen zu begegnen, müssen Verfahren etabliert werden. Es ist hier an die Einführung von zwischenbehördlichen Informations-, Beratungs- und Abstimmungsprozessen zu denken.⁷ Durch regelmäßige zwischenbehördliche Absprachen kann eine gewisse Zuweisungspraxis entwickelt und so eine Blockade- oder Verweisungsproblematik verhindert werden. Dies kann die Zahl problematischer Fälle zumindest mittel- bis langfristig minimieren. Nicht zuletzt kann so auch ein Mindestmaß an Einheitlichkeit beim Vollzug des DSA durch verschiedene Behörden hergestellt werden. Vorbild könnte etwa das Marktüberwachungsforum sein, das mit dem 2021 in Kraft getretenen Marktüberwachungsgesetz gesetzlich verankert wurde.⁸

VZBV FORDERT

Zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten sollten verpflichtende, gegenseitige Beratungs-, Informations- und Abstimmungsprozesse (gegebenenfalls institutionalisiert in Gremien) gesetzlich verankert werden. Damit wird sichergestellt, dass Nutzerbeschwerden zügig und mit dem nötigen Sachverstand bearbeitet werden.

2. NUTZER:INNEN MÜSSEN ENTSCHEIDUNGEN NACHVOLLZIEHEN KÖNNEN.

Die Entscheidungen des DSC müssen transparent und nachvollziehbar sein. Dies gilt im Kleinen und im Großen, also sowohl für konkrete Entscheidungen im Einzelfall als auch bei der Kontrolle der neuen Risikominderungspflichten.

Durch Transparenzmaßnahmen wird auch eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit hergestellt. Der DSA fordert in Art. 50 Abs. 1 S. 1 DSA ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten eine transparente Aufgabenerfüllung der Koordinatoren sicherstellen. Dem trägt der DSA selbst Rechnung, indem er in Art. 55 DSA vorschreibt, dass der Koordinator einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen hat, der unter anderem die Anzahl der bei ihm eingegangenen Beschwerden enthalten und den Umgang damit beschreiben soll. Die in Art. 55 DSA aufgeführten Angaben sollten jedoch als Mindestangaben zu verstehen sein. Die Pflichtangaben sollten sich an den Befugnissen des DSC orientieren. So sollte der Transparenzbericht beispielsweise darüber hinaus auch Angaben zu Verstößen und Bußgeldverfahren beinhalten.

Jedoch darf hier die Transparenz nicht enden. Eine transparente Aufgabenwahrnehmung geht über das Verfassen von Tätigkeitsberichten hinaus und sollte auch eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit des Koordinators über aktuelle Verfahren, Entwicklungen oder Gefahren umfassen. Ein entsprechendes Mandat lässt sich schon aus der Funktion des Koordinators, als Ansprechpartner für alle nationalen Angelegenheiten der DSA-Aufsicht zur Verfügung zu stehen, ableiten. Es sollte darüber hinaus durch den nationalen Gesetzgeber normiert werden, um die Bedeutung der Aufgabe herauszustellen. Gerade in der Phase unmittelbar nach Inkrafttreten des DSA dürfte ein hoher

⁶ Für Beispiele vgl. Gutachten S.55f

⁷ Zwar erscheint es zweckmäßig den Koordinator mit einer verbindlichen Zuweisungsbefugnis auszustatten. Dies ist verfassungsrechtlich jedoch problematisch. Vgl. hierzu ausführlich Gutachten S.56ff

⁸ § 12 Marktüberwachungsgesetz vom 9. Juni 2021

Informationsbedarf bei Unternehmen wie Nutzer:innen bestehen und mithin die Verantwortung des Koordinators, den Inhalt des DSA zu vermitteln und über Rechte und Pflichten, die sich daraus ergeben, aufzuklären.

Transparenz muss jedoch auch im konkreten Beschwerdefall erfolgen. Damit einhergeht, neben der Verpflichtung zur Befassung mit der Beschwerde und zur Information über den Verfahrensstand, auch ein Anspruch auf Mitteilung eines Prüfungsergebnisses gegenüber den Beschwerdeführer:innen. Dies ist zwar nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aber aus der Verpflichtung zur Befassung mit der Beschwerde und zur Information über den Verfahrensstand.

VZBV FORDERT

Die in Art. 55 DSA aufgeführten Transparenzangaben sind als Mindestangaben zu verstehen. So sollte der Transparenzbericht beispielsweise auch Angaben zu Verstößen und Bußgeldverfahren beinhalten. Zudem sollte eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit verpflichtend erfolgen, um über die Regulierungstätigkeit zu informieren. Über den Verfahrensstand einer Beschwerde muss gegenüber den Beschwerdeführer:innen umfassend informiert werden. Dies umfasst auch die Mitteilung eines Prüfungsergebnisses.

3. DIE AUFSICHT ÜBER DEN DSA MUSS UNABHÄNGIG AUSGESTALTET SEIN

Die Unabhängigkeitsanforderungen beim DSA sind auf zwei Ebenen zu erfüllen. Sowohl die Unabhängigkeit von privaten Stellen, als auch die Unabhängigkeit von anderen staatlichen Stellen müssen gewahrt sein. Damit wird sichergestellt, dass der Vollzug des DSA nicht an wirtschaftlichen oder politischen Sonderinteressen, sondern an Sacherwägungen und dem Gesetzeszweck ausgerichtet ist.⁹

Gerade eine Vereinnahmung der DSA-Behörden durch **private Interessenträger**, insbesondere durch die teilweise mit erheblicher Marktmacht ausgestatteten Diensteanbieter selbst oder deren Interessenorganisationen, könnte zu einer zurückgenommenen Vollzugspraxis führen, die die tatsächliche Wirkkraft des DSA beschränken würde und damit zu Lasten der Nutzer:innen ginge. Hier könnten sich Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe, etwa Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 GWB, auch für die DSA-Aufsichtsbehörden anbieten. Damit würde die Vertrauenswürdigkeit der Behörde für Nutzer:innen gestärkt. Auch sollte der Kontakt zu vom DSA regulierten Diensteanbieter-Unternehmen von Zurückhaltung geprägt sein. Wird das Vereinnahmungsrisiko möglichst geringgehalten, wird gleichzeitig das Risiko einer dem Verordnungszweck zuwiderlaufenden Beeinflussung verringert.

Die in Art. 50 Abs. 2 DSA vorgeschriebene „völlige Unabhängigkeit“ und Weisungsfreiheit von **staatlichen Stellen** erfordert, vom Normalfall der umfänglich weisungsabhängigen, in die Verwaltungshierarchie eingebundenen Behörde abzuweichen und dem Koordinator ein beträchtliches Maß an Unabhängigkeit von staatlicher Beeinflussung zukommen zu lassen. Das heißt nicht, dass jegliche Form staatlicher Aufsicht über den Koordinator auszuschließen ist. Vielmehr dürfte eine Rechtsaufsicht sowie eine nur allgemeine, nicht einzelne Regulierungsfragen betreffende Fachaufsicht als verhältnismäßige Rechenschaftsmaßnahme im Sinne des Art. 50 Abs. 3 S. 2 DSA zulässig sein.

⁹ Vgl. Gutachten S.37ff

Hierfür muss aber sichergestellt sein, dass die Regulierungsentscheidungen des Koordinators und etwaiger anderer DSA-Behörden nicht durch politische Einflussnahme, insbesondere durch nationale Partikularinteressen, unterlaufen werden.¹⁰ Umfassende Transparenzmaßnahmen des Koordinators sind ebenfalls vorzusehen.¹¹

VZBV FORDERT

Um die Vertrauenswürdigkeit der Behörde zu stärken, sollten Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe, etwa Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 GWB, auch für die DSA-Aufsichtsbehörde gelten. Es ist sicherzustellen, dass Regulierungsentscheidungen des Koordinators und etwaiger anderer DSA-Behörden nicht durch politische Einflussnahme, insbesondere durch nationale Partikularinteressen, unterlaufen werden.

4. PRAKTIKABLEN ZUGANG FÜR NGOS UND WISSENSCHAFT SICHERN

Die mit dem DSA neu eingeführten Zugangsrechte, vor allem für Forscher:innen, schaffen erst die Basis für eine informierte und bedarfsgerechte Regulierung der sehr großen Online-Plattformen. Insbesondere zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Angebote sehr großer Online-Plattformen fehlen bis heute gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse. Eine vertiefte Erforschung der hier angelegten Risiken aus Sicht der Nutzer:innen ist Voraussetzung für die Schaffung künftiger verbraucherfreundlicher Regelungen.

VZBV FORDERT

Der Zugang zu Daten muss praxisnah ausgestaltet werden. Es muss verhindert werden, dass Schutzbehauptungen der Plattformen (Geschäftsgeheimnisse) beziehungsweise praxisferne Akkreditierungsverfahren für NGOs und die Wissenschaft den Zugang praktisch verhindern oder verschleppen.

5. POTENTIALE PRIVATER RECHTSDURCHSETZUNG UND MARKTÜBERWACHUNG NUTZEN

Insbesondere für den vzbv ist es bedeutsam, wie behördliche Strukturen kooperationsoffen für privatrechtliche Verbraucherrechtsdurchsetzung gestaltet werden, sodass Potenziale privater und öffentlich-rechtlicher Rechtsdurchsetzung möglichst wirkungsvoll kombiniert werden können.

Im Sinne einer umfassenden Durchsetzung des DSA gilt es, behördliche und private Rechtsdurchsetzung bestmöglich zu verzahnen. Dazu ist eine umfassende Informationsstätigkeit der DSA-Behörden und eine Abstimmung insbesondere mit klagebefugten Verbänden angezeigt.

Organisationen, die Nutzer:innen vertreten, verfügen über tiefe Marktkenntnisse und unmittelbare Zugänge zu Informationen. Die Marktbeobachtung Digitales hat im letzten Jahr eine fünfstellige Anzahl von Beschwerden ausgewertet. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse haben zum Teil das Potenzial, bei der Durchsetzung des DSA zu helfen. Dies sollte genutzt werden, um eine umfassende Marktüberwachung sicherzustellen.

¹⁰ Vgl. Gutachten S.45

¹¹ vgl. unter 2. Nutzer:innen müssen Entscheidungen nachvollziehen können

Hierfür sollte in der gesetzlichen Umsetzung klargestellt werden, dass vertretungsbe-rechtigte Organisationen die Möglichkeit haben sollen, beim DSC Beschwerden über Verstöße gegen den DSA einzureichen, ohne dass eine Beauftragung durch betroffene Nutzer:innen erforderlich ist.

VZBV FORDERT

Die behördliche und private Rechtsdurchsetzung muss bestmöglich verzahnt werden. Der vzbv fordert daher die Einrichtung einer ausgewiesenen Meldemöglichkeit für Organisationen, um auf Verstöße unabhängig von der Betroffenheit konkreter Nutzer aufmerksam zu machen.