

PLATTFORMAUFSICHT – SCHLUSS MIT DEM ZUSTÄNDIGKEITSGERANGEL

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)

23. August 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Recht und Handel & Digitales und Medien
recht-und-handel@vzbv.de digitales@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

| | |
|--|----------|
| I. ZUSAMMENFASSUNG | 3 |
| II. EINLEITUNG | 4 |
| III. POSITIONEN | 4 |
| 1. Einschränkungen, §§ 7, 8 DDG-E – Störerhaftung | 4 |
| 2. Zuständige Behörde, § 12 DDG-E | 5 |
| 3. Errichtung und Ausstattung, § 14 DDG-E | 6 |
| 4. Unabhängigkeit, § 15 DDG-E | 7 |
| 5. Tätigkeitsbericht, § 17 DDG-E | 7 |
| 6. Zusammenarbeit der Koordinierungsstelle für digitale Dienste mit den zuständigen Behörden, § 18 DDG-E | 8 |
| 7. Zentrale Beschwerdestelle, § 21 DDG-E | 8 |
| 7.1 Zentrale Ansprechpartnerin | 8 |
| 7.2 Einfachen Ablauf des Beschwerdeverfahrens praktisch sicherstellen | 9 |
| 8. Beirat, § 22 DDG-E | 9 |
| 9. Bußgeldvorschriften, § 25 DDG-E | 10 |
| 9.1 Alle Sorgfaltspflichten müssen bußgeldbewährt sein | 10 |
| 9.2 Bußgeldadressat muss die Unternehmensgruppe sein | 10 |
| 10. Zustellungsbevollmächtigte | 11 |

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Digital Services Act (DSA)¹ soll ein vertrauensvolles Online-Umfeld für Nutzer:innen schaffen. Der Aufsichtsstruktur kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Wie der Referentenentwurf des Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) betont, soll diese robust und wirksam sein. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat den nachfolgend aus Verbrauchersicht zusammengefassten Anpassungsbedarf formuliert und appelliert an die politischen Entscheidungsträger, die Zuständigkeitsstreitigkeiten zu lösen, um den Fokus wieder auf die Ausgestaltung einer wirksamen nationalen starken Plattformaufsicht zu lenken.

- ❖ Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass keine erneute Abmahnwelle für Anbieter von öffentlichen WLANs droht und § 8 Abs. 1 S. 2 TMG ebenfalls in §§ 7, 8 DDG-E übernehmen.
- ❖ Um eine starke nationale Plattformaufsicht zu etablieren, muss eine ausufernde und künstliche Zersplitterung der Aufgaben verhindert werden. Insbesondere sollte keine zusätzliche Zuständigkeit beim Bundesamt für Justiz und den Landesmedienanstalten im DDG etabliert werden.
- ❖ Die Koordinierungsstelle für digitale Dienste muss mit den notwendigen Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden. Ob dies mit den veranschlagten Stellen gegeben ist, sollte überprüft werden. Auch das Haushaltsgesetz 2024 muss diesen Bedarf widerspiegeln. Die Zuweisung eines eigenen Forschungsetats sollte beibehalten werden.
- ❖ Der Tätigkeitsbericht in § 17 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 7 DDG-E sollte auch die Art des Verstoßes und die Höhe der Bußgelder aufführen.
- ❖ Die Koordinierungsstelle sollte standardmäßig die zentrale Ansprechpartnerin sein, es sei denn, die Nutzer:in wünscht ausdrücklich eine andere Ansprechpartner:in.
- ❖ Der Aufbau einer zentralen Beschwerdestelle muss einhergehen mit der Einrichtung eines möglichst einfachen Systems zur Beschwerdeannahme.
- ❖ Anbieter digitaler Dienste sollten als Normadressaten nicht direktes Mitglied im Beirat sein. Zudem sollte eine paritätische Besetzung gesetzlich verankert werden. Es sollte geregelt sein, wie mit den Empfehlungen des Beirats umzugehen ist.
- ❖ Alle Verstöße gegen die vorgegebenen Sorgfaltspflichten im DSA sollten Bußgeldtatbestände im DDG-E werden. Bemessungsgrundlage für die Höhe des Bußgelds sollte der Jahresumsatz der wirtschaftlichen Einheit sein. Diese sollte auch Bußgeldadressat sein.
- ❖ Online-Plattformen sollten auch zukünftig verpflichtet sein, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu bestellen. Hierfür sollte eine Regelung im DDG aufgenommen werden.

¹ Gesetz über digitale Dienste, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>, Abruf: 25.07.2023

II. EINLEITUNG

Die Regelungen des DSA können aus Sicht der Nutzer:innen eine Errungenschaft sein. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sie auch in der Praxis ihre Wirkung entfalten. Dies kann nur mit einer wirksamen Plattformaufsicht gelingen. Auch wenn der DDG-E theoretisch vorgibt, eine wirksame und starke nationale Plattformaufsicht etablieren zu wollen, dreht sich der politische Diskurs fast nur noch um die Frage von Zuständigkeiten. Und dabei geht es nicht um die effizienteste und beste Aufsicht und Durchsetzung des DSA. Vielmehr spielen die eigenen Befindlichkeiten von Behörden und die Angst vor Bedeutungsverlust die Hauptrolle. Denn Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft plädieren für die Aufsicht aus einer Hand. Starke Nutzer:innen verdienen eine starke nationale Aufsicht, um für sie ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu schaffen. Der vzbv fordert daher ein Ende des Zuständigkeitsgerangels und appelliert an die Verantwortlichkeit politischer Entscheidungsträger:innen, das Ziel des DDG, nämlich eine wirksame und starke Aufsicht, zu schaffen, umzusetzen.

III. POSITIONEN

1. EINSCHRÄNKUNGEN, §§ 7, 8 DDG-E – STÖRERHAFTUNG

Im Referentenentwurf finden sich zum Teil die in einer Gesetzesänderung 2017 in das Telemediengesetz (TMG) eingeführten Regelungen wieder, die das Ziel hatten die Störerhaftung zu begrenzen und WLAN-Betreiber generell von Abmahnkosten zu befreien („Abschaffung der WLAN Störerhaftung“). WLAN-Betreibern sollte so mehr Rechtssicherheit gegeben werden, damit dem gestiegenen Bedürfnis nach einem öffentlichen Zugang zum Internet auch unter Nutzung von WLAN entsprochen werden kann. Im Gegenzug wurden unter bestimmten Bedingungen Netzsperrern ermöglicht.

Der vzbv begrüßt, dass diese Regelungen in §§ 7, 8 DDG-E übernommen werden sollen. Jedoch ist unverständlich, warum § 8 Abs. 1 S. 2 TMG nicht ins DDG-E aufgenommen wurde. Diese Regelung stellt klar, dass Diensteanbieter weder auf Schadensersatz oder Beseitigung oder Unterlassung einer Rechtsverletzung in Anspruch genommen werden können. Obschon in der Gesetzesbegründung des DDG-E die Gründe für die seinerzeitige Änderung des TMG genannt werden, nämlich die Angst vor Abmahnungen, fehlt im Referentenentwurf in § 7 DDG-E die entscheidende Passage, die diese Angst ausgeräumt hat beziehungsweise ausräumen kann.²

Aus Sicht des vzbv würde damit der damalige und weiterhin erforderliche Kompromiss zwischen der Förderung des Aufbaus von öffentlichen WLANs und dem Schutz gewerblicher Schutzrechte aufgekündigt.

VZBV FORDERT

² Dass eine Beibehaltung möglich ist, beschreibt auch Sasing-Wagenpfeil, Die Zukunft der Haftungsausschlüsse im Telemediengesetz, ZRP 2023, 115 (117): Soweit § 7 IV TMG indes beibehalten wird, kann auch die Regelung des § 8 I 2 TMG mit seinem jetzigen (weiten) Anwendungsbereich im Gesetz verbleiben. Ihr käme dann die Wirkung zu, sämtliche materiell-rechtlichen Ansprüche gegen Zugangsvermittler – etwa nach § 97 UrhG – vollständig auszuschließen und die Inanspruchnahme dahingehend zu kanalisieren, dass eine Haftung ausschließlich unter den Voraussetzungen des § 7 IV TMG in Betracht kommt.

Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass keine erneute Abmahnwelle für Anbieter von öffentlichen WLANs drohen und § 8 Abs. 1 S. 2 TMG ebenfalls in §§ 7, 8 DDG-E übernehmen.

2. ZUSTÄNDIGE BEHÖRDE, § 12 DDG-E

Der vzbv teilt das Ziel des DDG-E, eine starke nationale Plattformaufsicht zu etablieren. Leider spiegelt sich das nicht im Referentenentwurf wieder. Durch die am Ende des § 12 DDG-E in Klammern stehenden Ergänzungen, wonach gegebenenfalls noch weitere Behörden zuständig sein könnten³, droht eine künstliche Zersplitterung und eine damit einhergehende Schwächung der Plattformaufsicht.

Aus Perspektive der Anbieter digitaler Dienste, aber auch der Nutzer:innen ist es absolut sinnvoll, eine einheitliche Aufsicht und Anlaufstelle zu schaffen, die die Kompetenz zur Durchsetzung möglichst vieler Regelungen des DSA auf sich vereint.⁴ Nur so kann das Ziel, eine starke nationale Plattformaufsicht zu schaffen, erfüllt werden. Dass sich die politischen Entscheidungsträger:innen seit Monaten hierüber nicht einig werden und das Zuständigkeitsgerangel unterschiedlicher Behörden soweit in den Vordergrund rückt, gefährdet die wirksame praktische Umsetzung der an sich erfolgversprechenden neuen Regelungen des DSA. Leider wird hierdurch auch deutlich, dass es nicht um die fachlich und inhaltlich beste Lösung geht, sondern um eigene kompetenzrechtliche Interessen und Befindlichkeiten. Aus Sicht der Nutzer:innen ist dies nicht länger akzeptabel.

Besonders kritisch ist die Überlegung, dass das Bundesamt für Justiz (BfJ) für die Durchsetzung des DSA bei sozialen Netzwerken zuständig sein könnte – sei es auch nur temporär.⁵ Dies führt zu einer künstlichen Zersplitterung der Aufsicht. Der DSA selbst macht bewusst keine Unterscheidung zwischen Online-Marktplätzen und sozialen Netzwerken. Gerade weil die Geschäftsmodelle immer weiter miteinander verschwimmen, so ist zum Beispiel Facebook ein soziales Netzwerk und bietet gleichzeitig einen Marktplatz an. Regelungen könnten so je nach Aufsicht unterschiedlich ausgelegt. Dies führt zu Diskrepanzen in der Anwendung, mit negativen Folgen für alle. Eine erfolgreiche Durchsetzung der Regeln wird nicht zuletzt an der fehlenden Akzeptanz der Beteiligten scheitern. Es steht zu befürchten, dass Plattformanbieter die künstliche Zersplitterung nutzen, um vor Gericht die Zuständigkeiten anzuzweifeln. Dies führt zu jahrelanger Rechtsunsicherheit. Gerade die Erwägung einer temporären Zuständigkeit des BfJ schürt diese Unsicherheit. Dies kann politisch im Sinne einer starken nationalen Plattformaufsicht nicht gewollt sein.

Ähnlich verhält es sich auch bei der Frage nach der Rolle der Landesmedienanstalten. Die Zuständigkeit der Bundesländer – und als ausführende Organe die Landesmedienanstalten – für Bereiche im Kinder- und Jugendmedienschutz ist grundgesetzlich verankert. Diese Kompetenz stellt der DDG-E nicht in Abrede. Nun hat man sich im DDG-E dazu entschieden, der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) die Zuständigkeit für die Beaufsichtigung des Artikel 28 Abs. 1 DSA, welcher den Online-Schutz von Minderjährigen regelt, zu übertragen. Eine eventuelle geteilte Zuständigkeit würde auch hier zu Unsicherheit führen und verhindert eine erfolgreiche Durchsetzung. Es steht außer Frage, dass die Expertise der Landesmedienanstalten wichtig und notwendig ist. Dies könnte durch eine enge,

³ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 15/16

⁴ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 69

⁵ Vgl. Versendungsschreiben DDG, S. 3

gesetzlich verankerte Kooperation zwischen BzKJ und Landesmedienanstalten sichergestellt werden. Regelungsort sollte aber nicht § 12 DGG-E sein. Besser wären aus Sicht des vzbv Anpassungen im § 19 DDG-E.

VZBV FORDERT

Damit tatsächlich eine starke nationale Plattformaufsicht etabliert werden kann, muss eine ausufernde und künstliche Zersplitterung der Aufgaben unbedingt verhindert werden. Insbesondere sollte keine zusätzliche Zuständigkeit beim Bundesamt für Justiz für soziale Netzwerke und den Landesmedienanstalten im DDG etabliert werden.

3. ERRICHTUNG UND AUSSTATTUNG, § 14 DDG-E

Aus Sicht des vzbv braucht es für die erfolgreiche Durchsetzung des DSA eine starke Aufsicht und einen starken Koordinator. Früh hat sich in der Diskussion die Bundesnetzagentur als Koordinator für digitale Dienste herauskristallisiert. Diese Entscheidung ist nachvollziehbar und richtig. Nun sollte die Bundesnetzagentur in jeglicher Hinsicht auch entsprechend ermächtigt werden, diese Rolle auszufüllen. Dazu gehört eine angemessene Kompetenz- und Mittelausstattung. Nur mit einer starken Aufsicht kann den Herausforderungen begegnet werden. Und diese sind sehr groß. Laut Referentenentwurf sind es 5.258 Unternehmen⁶, die vom Koordinator beaufsichtigt werden müssen. Hinzu kommen die Repräsentations- und Abstimmungsaufgaben auf nationaler und europäischer Ebene.

In § 14 Abs. 2 DGG-E ist vorgegeben, dass der Koordinierungsstelle für digitale Dienste für die angemessene Erfüllung ihrer Aufgaben die notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung stehen muss. Das spiegelt sich aus Sicht des vzbv im veranschlagten Finanzbedarf in der Gesetzesbegründung nicht wieder. Dies muss auch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass in Zukunft eher noch mit einem Zuwachs an Aufgaben im Bereich der Plattformregulierung zu rechnen ist.⁷ Die Koordinierungsstelle hat neben der Bearbeitung von Beschwerden auch Zertifizierungsaufgaben unter anderem für vertrauenswürdige Hinweisgebende und Forschende zu übernehmen. Sie muss die nationale sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Behörden, weiteren nationalen Behörden und den Koordinierungsstellen der anderen Mitgliedstaaten koordinieren und als Ansprechpartnerin für die Europäische Kommission fungieren. Insbesondere erscheint die Kalkulation der Bedarfe der Koordinierungsstelle nicht angemessen, wenn man sie ins Verhältnis setzt zu den vorgesehenen Mitteln für das Bundeskriminalamt (BKA). Beim BKA wird laut der Gesetzesbegründung mittelfristig mit einem Personalaufwuchs von jetzt 38 Stellen auf insgesamt 750 Stellen gerechnet⁸. Bei der Koordinierungsstelle werden hingegen insgesamt nur 62,8 Stellen veranschlagt. Besonders besorgniserregend ist zudem, dass sich die Bedarfsplanung gar nicht im geplanten Haushaltsgesetz 2024 widerspiegelt. Ganz im Gegenteil, der Kabinettsentwurf sieht für die gesamte Bundesregierung und die nachgeordneten Behörden ein Stellenzuwachs von 0 für das Jahr 2024 vor. Bedenkt man zusätzlich die jährlichen Verrentungen und

⁶ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 56

⁷ So sind der DMA und der AI Act weitere EU-Gesetzesvorhaben zu Plattformen und Datenwirtschaft, die begleitet werden müssen.

⁸ Immerhin lässt sich aus der Gesetzesbegründung im Referentenentwurf S. 61 entnehmen, dass die Zahlen für das ZMI mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind.

Pensionierungen, kommt es faktisch zu einem Stellenabbau in 2024.⁹ Dies kann vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen einer wirksamen Plattformaufsicht nicht akzeptiert werden.

Zu beachten ist zudem, dass die Koordinierungsstelle in verschiedenen Bereichen an der Grundlagenarbeit der DSA-spezifischen Plattformregulierung mitwirken soll. In diesem Zusammenhang begrüßt der vzbv ausdrücklich, dass zum Aufbau und zur Unterstützung der eigenen Expertise in § 14 Abs. 3 DDG-E ein eigener Forschungsetat vorgesehen wird.

VZBV FORDERT

Die Koordinierungsstelle für digitale Dienste muss für die angemessene Erfüllung ihrer Aufgaben mit den notwendigen Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden. Ob dies mit den veranschlagten 62,8 Stellen gegeben ist, sollte überprüft werden. Zudem sollte das Haushaltsgesetz 2024 diesen Stellenbedarf auch widerspiegeln. Die Zuweisung eines eigenen Forschungsetats sollte beibehalten werden.

4. UNABHÄNGIGKEIT, § 15 DDG-E

Der vzbv begrüßt, dass in § 15 Abs. 3 DDG-E Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe durch Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) berücksichtigt wurden. Damit wird die Vertrauenswürdigkeit der Behörde für Nutzer:innen gestärkt. Es wird der Gefahr begegnet, dass eine Vereinnahmung der Koordinierungsstelle durch private Interessenträger, insbesondere durch die teilweise mit erheblicher Marktmacht ausgestatteten Diensteanbieter selbst oder deren Interessenorganisationen, zu einer zurückgenommenen Vollzugspraxis führt, die die tatsächliche Wirkkraft des DSA beschränken würde und damit zu Lasten der Nutzer:innen ginge.¹⁰

5. TÄTIGKEITSBERICHT, § 17 DDG-E

Die Entscheidungen der Koordinierungsstelle müssen transparent und nachvollziehbar sein. Durch Transparenzmaßnahmen wird auch eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit hergestellt. Der vzbv begrüßt deswegen, dass die im Tätigkeitsbericht gem. Art. 55 DSA aufgeführten Angaben gem. § 17 Abs. 2 DDG-E nicht abschließend zu verstehen sind. Damit wird richtigerweise über die Mindestangaben des DSA hinausgegangen. So verlangen § 17 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 7 DDG-E, dass die Anzahl von festgestellten Verstößen gegen den DSA sowie die Anzahl eingeleiteter Ordnungswidrigkeitsverfahren nach §§ 25, 26 DDG-E angegeben werden sollen. Aus Sicht des vzbv sollten die Angaben jedoch nicht auf die bloße Anzahl beschränkt werden. Wichtig wäre zudem, die Art der Verstöße und die Höhe der Bußgelder aufzuführen. Nur so wird die Aufsichtspraxis auch transparent und nachvollziehbar. Dies fördert die Akzeptanz bei Normadressaten und Nutzer:innen. Damit wäre sichergestellt, tatsächlich einen Überblick über die festgestellten Verstöße und die darauf eingeleiteten Maßnahmen zu erhalten.¹¹

⁹ Vgl. hierzu Haushaltsaufstellung 2024 und Finanzplan des Bundes bis 2027, <https://berliner-zeitung.de/blz-public/files/2023/07/04/4bb8ee1f-e757-468c-9b0b-5b9cefc63463.pdf> S. 12, Abruf am 18. August 2023

¹⁰ Vgl. hierzu bereits unser Positionspapier zur anstehenden Umsetzung des Digital Services Act vom 21.12.2022, S. 7

¹¹ So wie es die Gesetzesbegründung auch auf S. 74 vorsieht.

Schließlich sollte gem. § 17 Abs. 2 Nr. 1 DDG-E neben der Übersicht eine Auflistung der eingeleiteten Maßnahmen erfolgen. Damit wäre gewährleistet, dass die Übersicht über eine Zusammenfassung hinausreicht.

VZBV FORDERT

Der Tätigkeitsbericht in § 17 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 7 DDG-E sollte auch die Art des Verstoßes und die Höhe der Bußgelder aufführen.

6. ZUSAMMENARBEIT DER KOORDINIERUNGSSTELLE FÜR DIGITALE DIENSTE MIT DEN ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN, § 18 DDG-E

Nutzer:innen profitieren vor allem dann von einer behördlichen Aufsichtsstruktur, wenn diese möglichst ohne Reibungsverluste funktioniert und sie so schnell und verlässlich bei der Geltendmachung ihrer Rechte unterstützen kann. Je mehr Behörden beteiligt sind, desto größer ist jedoch der Abstimmungsbedarf und desto eher drohen Zuständigkeitskonflikte.¹² Um diesen zu begegnen, müssen effektive Verfahren zwischen den Behörden etabliert werden. Der vzbv begrüßt, dass § 18 DDG-E hierfür Schnittstellen zwischen der Koordinierungsstelle und den anderen zuständigen Behörden vorsieht und bereits im Gesetz betont, dass kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit notwendig ist. Davon profitieren im Ergebnis auch die Nutzer:innen, da die Beschwerden besser und schneller bearbeitet werden können.

7. ZENTRALE BESCHWERDESTELLE, § 21 DDG-E

Damit die zentrale Beschwerdestelle ein Erfolgsmodell wird, ist es aus Sicht des vzbv entscheidend, dass Nutzer:innen ihre Rechte einfach und zielführend geltend machen können. Der Gesetzgeber muss diese Aufgabe von zwei Seiten lösen. Erstens muss im DDG geregelt werden, dass die zentrale Beschwerdestelle während des gesamten Verfahrens zentrale Ansprechpartnerin für die Nutzer:innen ist. Zweitens muss sichergestellt sein, dass ein möglichst einfaches System zur Beschwerdeannahme aufgebaut wird.

7.1 Zentrale Ansprechpartnerin

Der vzbv begrüßt ausdrücklich, dass die Koordinierungsstelle während des gesamten Verfahrens Ansprechpartnerin für die Nutzer:innen ist. Dies ist eine zentrale Forderung des vzbv.¹³ Damit wird Nutzer:innen die Vorprüfung der Zuständigkeit abgenommen. Die praktische Ausübung des Beschwerderechts wird mit der Etablierung der Koordinierungsstelle als „front office“ erheblich erleichtert.

Auch wenn eine Weiterleitung an eine andere zuständige Behörde erfolgt, bleibt die Koordinierungsstelle weiterhin Ansprechpartnerin für die Nutzer:innen. Damit sie dies auch tatsächlich in der Praxis bleiben kann, sind der Koordinierungsstelle gegenüber den zuständigen Behörden Informationsrechte zu geben. Auch dies wird mit § 21 Abs. 2 DDG-E normiert.

Im Vergleich zu der bereits im Februar bekanntgewordenen Version des Referentenentwurfs ist jedoch aus der „Soll-Vorschrift“ des § 21 Abs. 1 DDG-E eine „Kann-Vorschrift“ geworden. Denn in der Vorversion wurde auf die Formulierung „Auf Wunsch eines Beschwerdeführers“ noch verzichtet. Vielmehr war die Koordinierungsstelle ohne Wenn und Aber als Ansprechpartnerin der Nutzer:innen gesetzt. Aus Sicht des vzbv ist fraglich, wie sich diese Änderung auswirkt: Was

¹² S.o. 2. Zuständige Behörde, § 12 DDG

¹³ Vgl. hierzu bereits unser Positionspapier zur anstehenden Umsetzung des Digital Services Act vom 21.12.2022, S. 5

passiert, wenn kein Wunsch geäußert wird? Wie erfahren die Nutzer:innen, dass sie diesen Wunsch äußern können? Aus Sicht des vzbv wäre es besser, weiterhin (als Voreinstellung) die Koordinierungsstelle als zentrale Anlaufstelle zu belassen, es sei denn die Nutzer:in wünscht ausdrücklich eine andere Ansprechpartner:in.

VZBV FORDERT

Die Koordinierungsstelle sollte standardmäßig voreingestellt die zentrale Anlaufstelle sein, es sei denn die Nutzer:in wünscht ausdrücklich eine andere Ansprechpartner:in.

7.2 Einfachen Ablauf des Beschwerdeverfahrens praktisch sicherstellen

Bislang wurde im DDG-E nicht berücksichtigt, dass der Aufbau einer zentralen Beschwerdestelle einhergehen muss mit der Einrichtung eines möglichst einfachen Systems zur Beschwerdeannahme. Konkret heißt das: Das Verfahren muss niedrigschwellig und ohne großen bürokratischen Aufwand möglich sein.¹⁴ Der DSA fordert zum Beispiel gegenüber den Online-Plattformen oder den Stellen zur außergerichtlichen Streitbeilegung, dass ihre Online-Schnittstellen klar, leicht zugänglich und benutzerfreundlich sein müssen.¹⁵ Auch im elektronischen Geschäftsverkehr sind Informationen klar, deutlich und verständlich anzugeben.¹⁶ Die Maßstäbe die gegenüber Online-Plattformen gelten, sollten sich auch im Verhältnis Behörde und Nutzer:innen widerspiegeln. Das beinhaltet insbesondere die Erstellung von klaren und verständlichen Eingabemasken und Beschwerdeformularen, um die praktische Ausübung des Beschwerderechts zu erleichtern.

VZBV FORDERT

Der Aufbau einer zentralen Beschwerdestelle muss einhergehen mit der Einrichtung eines möglichst einfachen Systems zur Beschwerdeannahme. Das beinhaltet die Erstellung von klaren und verständlichen Eingabemasken und Beschwerdeformularen.

8. BEIRAT, § 22 DDG-E

Der Kontakt zu vom DSA regulierten Diensteanbietern sollte von Zurückhaltung geprägt sein. Wird das Vereinnahmungsrisiko möglichst geringgehalten, wird gleichzeitig das Risiko einer dem Verordnungszweck zuwiderlaufenden Beeinflussung verringert. Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass als potentiell Beiratsmitglied ausdrücklich Wirtschaftsvertreter und damit die Normadressaten direkt mitgemeint sind.¹⁷ Aus Sicht des vzbv genügt es, ihnen über ihre Verbände Zugang zum Beirat zu ermöglichen. Damit wäre gewährleistet, dass die sehr diversen Interessen der Anbieter digitaler Dienste besser abgebildet sind. Zudem verfügen gerade große Wirtschaftsakteure über genug Mittel und Möglichkeiten, um sich Gehör zu schaffen. Schließlich kann bei Bedarf der Beirat jederzeit Anbieter direkt zum Informationsaustausch einladen.

Zudem sollte eine paritätische Besetzung vorgeschrieben werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Interessen gleichwertig vertreten sind.

Um der Arbeit des Beirates noch mehr Bedeutung zu verleihen, sollte auch festgeschrieben werden, wie mit den Empfehlungen umzugehen ist. Hierbei sollte

¹⁴ Vgl. hierzu bereits unser Positionspapier zur anstehenden Umsetzung des Digital Services Act vom 21.12.2022, S. 5

¹⁵ Vgl. hierzu zum Beispiel Art. 12, 16, 20, 21 DAS

¹⁶ Vgl. hierzu zum Beispiel §§ 312i, 312j BGB

¹⁷ Vgl. Referentenentwurf DDG, S. 76

klargestellt werden, dass die Koordinierungsstelle für digitale Dienste diese zur Kenntnis nehmen und den Beirat über sich hieraus ergebene Schlussfolgerungen für die Koordinierungsstelle für digitale Dienste unterrichten muss. Besser wäre jedoch, wenn eine Nicht-Befolgung der Empfehlungen begründet werden müsste.

VZBV FORDERT

Anbieter digitaler Dienste sollten als Normadressaten nicht direktes Mitglied im Beirat sein. Daher sollte in § 22 DDG-E das Wort „Wirtschaftsvertretern“ durch das Wort „Wirtschaftsverbänden“ ersetzt werden. In der Gesetzesbegründung sollte der Satz: „Auch Stakeholder, wie Anbieter digitaler Dienste und Nutzende, können Beiratsmitglieder sein.“ gestrichen werden. Zudem sollte eine paritätische Besetzung gesetzlich verankert werden.

Es sollte geregelt sein, wie mit den Empfehlungen des Beirats umzugehen ist. So sollte eine Nicht-Umsetzung der Empfehlungen begründet werden müssen.

9. BUßGELDVORSCHRIFTEN, § 25 DDG-E

9.1 Alle Sorgfaltspflichten müssen bußgeldbewährt sein

Unverständlich ist, warum nicht sämtliche Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten des DSA bußgeldbewährt sind. So fällt zum Beispiel auf, dass die Nichteinhaltung von Maßnahmen zum Schutz vor missbräuchlicher Verwendung gem. Art. 23 DSA keine Bußgelder für Online-Plattformen nach sich zieht. Dabei handelt es sich hier um eine zentrale Vorschrift zum Schutz der Kommunikationsfreiheiten der Nutzer:innen. Darin wird die Pflicht von Online-Plattformen festgeschrieben, gemäß Art. 23 Abs. 2 DSA den Dienst für Beschwerdeführer auszusetzen, die häufig offensichtlich unbegründete Meldungen oder Beschwerden einreichen. Aus Sicht des vzbv sollte diese Verpflichtung ebenfalls bußgeldbewährt sein, um den Diskursraum auf Online-Plattformen abzusichern. Gleiches gilt im Übrigen für Art. 23 Abs. 1 DSA.

Ein weiteres Beispiel stellt Art. 31 Abs. 3 DSA dar. Demnach müssen Online-Plattformen sich nach besten Kräften bemühen, zu bewerten, ob ein Händler etwa seine vorvertraglichen Informationspflichten erfüllt hat. Dies soll passieren, bevor dieser seine Produkte und Dienstleistungen auf der Plattform anbieten kann. Unklar ist, warum ein Verstoß gegen diese Verpflichtung nicht bußgeldbewährt sein soll. Die Gesetzesbegründung führt hierzu ebenso wie für Art. 23 DSA nichts aus.¹⁸ Zumal der DSA selbst vorgibt, dass Verstöße gegen die Verordnung sanktioniert werden müssen – ohne Ausnahmen zu schaffen.¹⁹

VZBV FORDERT

Alle Verstöße gegen die vorgegebenen Sorgfaltspflichten im DSA sollten Bußgeldtatbestände im DDG-E werden.

9.2 Bußgeldadressat muss die Unternehmensgruppe sein

Die Folgen für Nutzer:innen bei Sorgfaltspflichtverletzungen können gravierend – bis hin zu grundrechtsverletzend sein. Entsprechend wirksam müssen auch Sanktionen sein. Im DSA selbst ist von „abschreckend“ die Rede.²⁰ Insbesondere multinationale Unternehmen versuchen immer wieder, ihre Lasten kleinzuhalten, in dem sie Gewinne

¹⁸ Weitere Beispiele wären die Veröffentlichungs- bzw. Übermittlungspflicht aus Art. 24 Abs. 2 und Abs. 3 DSA

¹⁹ Vgl. Art. 52 Abs. 1 DSA

²⁰ Vgl. Art. 52 Abs. 2 DSA

kleinrechnen und Umsätze oder Verantwortlichkeiten von einer Unternehmenstochter zur anderen umschichten. Im Wettbewerbsrecht hat sich deshalb die Rechtsfigur der sogenannten wirtschaftlichen Einheit etabliert, welche mehrere juristische Personen, die ein Unternehmen im wirtschaftlichen Sinn bilden, zusammenfasst.²¹ Auch bei der Durchsetzung der Datenschutzgrundverordnung zielt man in der Berechnung der Bußgelder auf das Gesamtunternehmen.

Die wirtschaftlichen Anreize zu Sorgfaltspflichtverletzungen werden nur dann wirksam beseitigt, wenn die wirtschaftliche Einheit auch auf der Ebene der Sanktion als Ganzes adressiert und abschreckend getroffen wird.

VZBV FORDERT

Bemessungsgrundlage für die Höhe des Bußgelds sollte der Jahresumsatz der wirtschaftlichen Einheit sein. Diese sollte auch Bußgeldadressat sein.

10. ZUSTELLUNGSBEVOLLMÄCHTIGTE

Die Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Inland ist bislang in § 5 des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) statuiert. Auch nach Ansicht des vzbv hat sie sich in der Praxis bewährt, denn sie erleichtert Betroffenen von Rechtsverletzungen im digitalen Raum die Durchsetzung ihrer Rechte. Zum Inkrafttreten des DDG soll das NetzDG aufgehoben werden. Soziale Netzwerke sollten jedoch auch zukünftig verpflichtet sein, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu bestellen. Deswegen begrüßt der vzbv, dass laut den Eckpunkten für ein Gesetz gegen digitale Gewalt²² das Bundesministerium der Justiz (BMJ) plant, an die Stelle der bisherigen Regelung eine neue Rechtsgrundlage zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten treten zu lassen. Der vzbv regt an, die Regelung vorzuziehen und bereits im DDG zu verankern. Das wäre auch folgerichtig, weil das DDG das NetzDG ablösen wird. Zudem sollte die Regelung für alle Online-Plattformen gelten.

VZBV FORDERT

Online-Plattformen sollten auch zukünftig verpflichtet sein, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu bestellen. Auf eine Nachfolgeregelung im Gesetz gegen digitale Gewalt sollte nicht gewartet werden. Vielmehr sollte die Regelung vorgezogen und bereits im DDG verankert werden.

²¹ Vgl. hierzu u.a. 9. Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

²² Eckpunkte für ein Gesetz gegen digitale Gewalt,
https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Eckpunkte/Digitale_Gewalt_Eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf: 25.07.2023