

NEUE AUFSICHT FÜR ONLINE- PLATTFORMEN

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

29. Januar 2024

Impressum

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

Digitales und Medien & Recht und Handel
digitales@vzbv.de recht-und-handel@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	4
II. EINLEITUNG	5
III. POSITIONEN	5
1. Vorbemerkungen	5
2. Zuständige Behörde, § 12 DDG-E, Beteiligung der zuständigen Behörden, § 16 Abs. 2 DDG-E	5
3. Errichtung und Ausstattung, § 14 DDG-E	6
4. Unabhängigkeit, § 15 DDG-E	7
5. Leitung der Koordinierungsstelle, § 16 Abs. 4 DDG-E	7
6. Tätigkeitsbericht, § 17 DDG-E	8
7. Zentrale Beschwerdestelle, § 20 DDG-E - Einfachen Ablauf des Beschwerdeverfahrens praktisch sicherstellen	8
8. Beirat, § 22 DDG-E	8
9. Zustellungsbevollmächtigte	9

VERBRAUCHERRELEVANZ

Alles, was wir jetzt selbstverständlich im Netz machen und womit wir uns den Alltag erleichtern – online einkaufen, uns austauschen, Musikhören oder auch online arbeiten – hat auch eine Kehrseite. Verbraucher:innen nehmen das verstärkt wahr. Das geht so weit, dass sich einige eher überfordert fühlen und das Internet als einen toxischen Ort wahrnehmen. Hasskriminalität in Sozialen Netzwerken, Fakeshops, der Verlust der Privatsphäre und Digital-Konzerne mit großer Datenmacht sind hier nur einige Stichworte. Die Errungenschaften treten in den Hintergrund.

Hier setzt der Digital Services Act (DSA) an: Verbraucher:innen bekommen konkret festgeschriebene Rechte, um sich zu wehren – gegen die Plattform aber auch gegen andere Nutzer:innen. Die Plattformen sollen konkrete Beschwerdeverfahren bereitstellen. Entscheidungen von Plattformen, Inhalte zu löschen oder gerade nicht zu löschen, müssen offen und nachvollziehbar erklärt werden. Persönliche Daten von Kindern dürfen zum Beispiel nicht mehr genutzt werden, um personalisierte Werbung auszuspielen. Marktplätze wie ebay oder Amazon müssen viel genauer prüfen, was auf ihren Plattformen verkauft wird und wer agiert.

So gut viele der Vorschriften sind, stehen und fallen die Regeln mit einer funktionierenden Aufsicht und Durchsetzung. Diese liefert das Digitale Dienste Gesetz (DDG) jetzt nach.

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. Diese liefert der Regierungsentwurf² des Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) nach langen und zähen Verhandlungen von Seiten der Ministerien. Aus Sicht der Nutzer:innen ist zusammenfassend anzumerken:

- ❖ Begrüßenswert ist, dass eine etwaige Rückkehr der WLAN-Störerhaftung verhindert, die Einbeziehung des Bundesamt für Justiz (BfJ) als zuständige Behörde zurückgenommen und die zentrale Beschwerdestelle als dauerhafte Ansprechpartner:in der Nutzer:innen etabliert wurde.
- ❖ Es sollte klargestellt werden, dass die Koordinierungsstelle die alleinige Vertretung im europäischen Gremium übernimmt.
- ❖ Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 GWB sollten aufgenommen werden. Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe stärken die Vertrauenswürdigkeit der Koordinierungsstelle.
- ❖ Die Leitung der Koordinierungsstelle sollte über einschlägige Erfahrung und Kenntnisse im Bereich der Plattformwirtschaft verfügen. Die im Referentenentwurf genannten Qualifikationsanforderungen müssen wiederaufgenommen werden.
- ❖ Die Koordinierungsstelle für digitale Dienste muss mit den notwendigen Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden. Ob dies mit den veranschlagten 70,6 Stellen gegeben ist, sollte im Haushalt 2025 kritisch überprüft werden. Die Zuweisung eines eigenen Forschungsetats sollte beibehalten werden.
- ❖ Der Aufbau einer zentralen Beschwerdestelle muss einhergehen mit der Einrichtung eines möglichst einfachen Systems zur Beschwerdeannahme.
- ❖ Es sollte geregelt sein, wie mit den Empfehlungen des Beirats umzugehen ist. So sollte eine Nicht-Umsetzung der Empfehlungen begründet werden müssen. Zudem sollte eine Aufwandsentschädigung aufgenommen werden.
- ❖ Online-Plattformen und Suchmaschinen mit Sitz außerhalb der EU sollten zukünftig verpflichtet sein, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu bestellen.

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

² 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, abrufbar unter <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2023/120-wissing-digitale-dienste-gesetz>.

II. EINLEITUNG

Mit dem DSA werden Online-Plattformen und Suchmaschinen in die Pflicht genommen, wirkungsvolle Maßnahmen zum Schutz der Nutzer:innen zu schaffen. Die Regelungen des DSA können eine Errungenschaft sein. Essentiell für das Gelingen ist eine wirksame Durchsetzung. Mit dem Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) soll nun eine starke nationale Aufsichtsstruktur etabliert werden.

Nach langen internen Diskussionen hat die Bundesregierung am 20. Dezember 2023 den Regierungsentwurf zum Digitale-Dienste-Gesetz vorgelegt. Leider wird eine fristgerechte Umsetzung zum 17. Februar 2024 nicht mehr erfolgen. Umso wichtiger ist es, dass trotz der Verzögerungen jetzt die Grundlage für eine wirksame und starke nationale Plattformaufsicht etabliert wird. Denn starke Nutzer:innen verdienen eine starke nationale Aufsicht.

III. POSITIONEN

1. VORBEMERKUNGEN

Gegenüber dem Referentenentwurf enthält der Regierungsentwurf einige entscheidende Verbesserungen. Hervorzuheben sind hier drei Punkte:

- ❖ Die Formulierungen zur Störerhaftung des Telemediengesetzes (TMG) wurden nun vollständig übernommen. So hat der Kompromiss zwischen der Förderung des Aufbaus von öffentlichen WLANs und dem Schutz gewerblicher Schutzrechte weiterhin Bestand.³
- ❖ Es wurde davon Abstand genommen, das Bundesamt für Justiz (BfJ) mit der Durchsetzung des DSA bei sozialen Netzwerken zu beauftragen. Dies wäre besonders kritisch, da es zu einer weitgehenden und künstlichen Zersplitterung der Aufsicht geführt hätte.⁴
- ❖ Die Formulierungen hinsichtlich der zentralen Beschwerdestelle wurden überarbeitet. Damit ist sichergestellt, dass die zentrale Beschwerdestelle über das gesamte Verfahren hinweg Ansprechpartnerin der Nutzer:innen ist. Es sei denn, die Nutzer:in wünscht ausdrücklich eine andere Ansprechpartner:in.⁵

2. ZUSTÄNDIGE BEHÖRDE, § 12 DDG-E, BETEILIGUNG DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN, § 16 ABS. 2 DDG-E

Um eine starke und effiziente Aufsicht mit der Koordinierungsstelle zu etablieren, sollten aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) möglichst wenige Behörden als zusätzliche zuständige Behörden benannt werden.

³ Vgl. u.a. auch Stellungnahme vzbv zum Referentenentwurf vom 24.08.2023 S. 4f abrufbar unter <https://www.vzbv.de/publikationen/plattformaufsicht-schluss-mit-dem-zustaendigkeitsgerangel>

⁴ Vgl. u.a. auch Stellungnahme vzbv zum Referentenentwurf vom 24.08.2023 S. 5 abrufbar unter <https://www.vzbv.de/publikationen/plattformaufsicht-schluss-mit-dem-zustaendigkeitsgerangel>

⁵ Vgl. u.a. auch Stellungnahme vzbv zum Referentenentwurf vom 24.08.2023 S. 8f abrufbar unter <https://www.vzbv.de/publikationen/plattformaufsicht-schluss-mit-dem-zustaendigkeitsgerangel>

Deswegen begrüßt der vzbv ausdrücklich, dass das BfJ keine Sonderzuständigkeit für soziale Netzwerke erhält (siehe oben). Dies ist folgerichtig, da der DSA selbst keine Unterscheidung bei digitalen Diensten vornimmt und dies zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den zuständigen Behörden geführt hätte.

Es erscheint nachvollziehbar, neben der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) eine Zuständigkeit der Medienanstalten bei Vorsorgemaßnahmen im Bereich des Jugendmedienschutzes vorzusehen.

Eine Verlagerung von Zuständigkeiten weg von der Koordinierungsstelle sollte auch zukünftig vermieden werden, um ihre Rolle als starke und effiziente Aufsicht nicht zu gefährden.

Der Regierungsentwurf sieht im Vergleich zum Referentenentwurf nun ausdrücklich vor, dass sich die zuständigen Behörden neben der Koordinierungsstelle gem. § 16 Abs. 2 DDG-E an der Arbeit des Europäischen Gremiums für digitale Dienste beteiligen können. Es ist richtig und wichtig, dass die Koordinierungsstelle auch in der Gremienarbeit auf die Fachkompetenz der anderen zuständigen Behörden setzt, sie über alles Wichtige informiert, um Stellungnahme bittet und so als die Schnittstelle fungiert. Auch kann es sinnvoll sein, dass Behörden zusammen mit der Koordinierungsstelle an den Gremiensitzungen teilnehmen, wenn es thematisch angebracht ist. Aus Sicht des vzbv sollte aber sichergestellt sein, dass die Koordinierungsstelle die alleinige Vertretung im Gremium übernimmt. Damit bliebe gewährleistet, dass die Koordinierungsstelle die ihr zugewiesene Schnittstellenfunktion tatsächlich ausüben kann.

VZBV FORDERT

Es sollte klargestellt werden, dass die Koordinierungsstelle die alleinige Vertretung im europäischen Gremium übernimmt.

3. ERRICHTUNG UND AUSSTATTUNG, § 14 DDG-E

Aus Sicht des vzbv braucht es für die erfolgreiche Durchsetzung des DSA eine starke Aufsicht und eine starke Koordinierungsstelle. Nun sollte diese 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 Kabinettsentwurf sind es 5.258 Unternehmen⁶, die vom Koordinator beaufsichtigt werden müssen. Hinzu kommen die Repräsentations- und Abstimmungsaufgaben auf nationaler und europäischer Ebene.

Die angemessene Personal- und Sachausstattung spiegelt sich aus Sicht des vzbv im veranschlagten Finanzbedarf in der Gesetzesbegründung nicht wider. Insbesondere der Personalbedarf von nur 70,6 Stellen für die Wahrnehmung von Fachaufgaben, erscheint im Lichte der Herausforderungen nicht realistisch. Allein die ihr zugewiesenen Aufgaben rechtfertigt mehr Stellen. Es ist jedoch absehbar, dass die Koordinierungsstelle Anfragen und Beschwerden erreichen, die nicht im Zuständigkeitsbereich der Koordinierungsstelle liegen. Denn Nutzer:innen werden im Zweifel nicht differenzieren beziehungsweise sollen nicht differenzieren, ob die Koordinierungsstelle zuständig ist oder nicht. Das ist auch der Bundesregierung

⁶ Vgl. Kabinettsentwurf DDG, S. 66.

bewusst, wie Vorentwürfe zeigen.⁷ Dennoch zieht sie im Regierungsentwurf nicht die richtigen Konsequenzen.

Dem vzbv ist klar, dass die Haushaltsmittel derzeit sehr begrenzt sind. Jedoch darf dies nicht dazu führen, dass das Ziel des DSA, nämlich ein sicheres und vertrauensvolles Online-Umfeld zu schaffen, konterkariert wird.

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 70,6 Stellen gegeben ist, sollte im Haushalt 2025 kritisch überprüft werden. Die Zuweisung eines eigenen Forschungsetats sollte beibehalten werden.

4. UNABHÄNGIGKEIT, § 15 DDG-E

§ 15 DDG-E sollte um Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe durch Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ergänzt werden.⁸ 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.

VZBV FORDERT

Inkompatibilitätsvorgaben vergleichbar mit § 51 Abs. 5 GWB sollten aufgenommen werden. Maßnahmen gegen eine allzu große Wirtschaftsnähe stärken die Vertrauenswürdigkeit der Koordinierungsstelle.

5. LEITUNG DER KOORDINIERUNGSSTELLE, § 16 ABS. 4 DDG-E

Noch im Referentenentwurf hieß es, dass die Leitung der Koordinierungsstelle über die erforderliche Qualifikation und Berufserfahrung im Bereich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste verfügen muss.⁹ Im Kabinettsentwurf fehlt diese Qualifikationsanforderung gänzlich. Dies ist aus Sicht des vzbv nicht nachvollziehbar und muss wieder angepasst werden.

Die Leitung der Koordinierungsstelle und die Mitarbeitenden stehen von Tag 1 an vor großen Herausforderungen. Eine lange Einarbeitungszeit schwächt die Rolle, auch gegenüber den Kolleg:innen im europäischen Gremium. Dies konterkariert aus Sicht des vzbv auch die Anforderungen nach einer völligen Unabhängigkeit des DSCs.¹⁰

⁷ Vgl. Vorentwurf Anfang Dezember 2023, S.93f.

⁸ So war es im Referentenentwurf auch vorgesehen, vgl. § 15 Abs. 2 RefE DDG.

⁹ Vgl. hierzu § 16 Abs. 4 RefE.

¹⁰ So setzt auch § 11 BDSG bei der Ernennung des BfDI entsprechende Qualifikationen voraus.

VZBV FORDERT

Die Leitung der Koordinierungsstelle sollte über einschlägige Erfahrung und Kenntnisse im Bereich der Plattformwirtschaft verfügen. Die im Referentenentwurf genannten Qualifikationsanforderungen müssen wiederaufgenommen werden.

6. 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, dass nun im Vergleich zum Referentenentwurf in § 17 Abs. 2 Nr. 6 und Nr. 7 DDG-E der Gegenstand der Verstöße und die Höhe der Bußgelder aufgeführt wird. Dies fördert die Akzeptanz bei Normadressaten und Nutzer:innen.

7. ZENTRALE BESCHWERDESTELLE, § 20 DDG-E - EINFACHEN ABLAUF DES BESCHWERDEVERFAHRENS PRAKTISCH SICHERSTELLEN

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. Dafür muss ein möglichst einfaches System zur Beschwerdeannahme aufgebaut werden.

Konkret heißt das: Das Verfahren muss niedrigschwellig und ohne großen bürokratischen Aufwand möglich sein.¹¹ Online-Plattformen und Suchmaschinen sind nach dem DSA verpflichtet, ihre Melde- und Abhilfeverfahren leicht zugänglich und benutzerfreundlich zu gestalten. Gleiches gilt für die internen Beschwerdemanagementsysteme und die Information über die Möglichkeit zur außergerichtlichen Streitbeilegung.¹² Die Maßstäbe, die gegenüber Online-Plattformen gelten, sollten sich auch im Verhältnis Behörde und Nutzer:innen widerspiegeln. Der Regierungsentwurf schreibt in der Gesetzesbegründung jedoch lediglich fest, dass die Weiterleitung der Beschwerden an andere zuständige Stellen nutzerfreundlich und effizient gestaltet sein müssen.¹³ Das ist zwar richtig, warum sich dies jedoch nur auf die Weiterleitung und nicht auf den gesamten Beschwerdeprozess beziehen soll, erschließt sich nicht. Konkret sollte festgehalten werden, klare und verständliche Eingabemasken und Beschwerdeformulare zu erstellen, 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

Um der Arbeit des Beirates noch mehr Bedeutung zu verleihen, sollte festgeschrieben werden, wie mit den Empfehlungen umzugehen ist. Hierbei sollte klargestellt werden, dass die Koordinierungsstelle für digitale Dienste diese zur Kenntnis nehmen und den Beirat über sich hieraus ergebene Schlussfolgerungen für die Koordinierungsstelle für

¹¹ Vgl. hierzu bereits unser Positionspapier zur anstehenden Umsetzung des Digital Services Act vom 21.12.2022, S. 5.

¹² Vgl. hierzu zum Beispiel Art. 12, 16, 20, 21 DSA.

¹³ Vgl. RegE DDG, S. 93.

digitale Dienste unterrichten muss. Besser wäre jedoch, wenn eine Nicht-Befolgung der Empfehlungen begründet werden müsste.

Der Referentenentwurf sah zudem vor, dass Mitglieder des Beirats eine Aufwandsentschädigung erhalten sollen. Diese sollte unbedingt wieder aufgenommen werden, um so den Anreiz für zivilgesellschaftliche Organisationen und Vertreter:innen aus der Wissenschaft zu erhöhen, sich an der Arbeit des Gremiums zu beteiligen.¹⁴

VZBV FORDERT

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

9. ZUSTELLUNGSBEVOLLMÄCHTIGTE

Die Pflicht zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten im Inland ist bislang in § 5 des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) statuiert. Nach Ansicht des vzbv hat sie sich in der Praxis bewährt. Sie erleichtert Betroffenen von Rechtsverletzungen im digitalen Raum die Durchsetzung ihrer Rechte. Deswegen begrüßt der vzbv, dass die Verpflichtung zur Bestellung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten für Anbieter ohne Sitz in der EU im NetzDG beibehalten werden soll. Mehr noch: Diese Regelung sollte sich nicht auf soziale Netzwerke beschränken, sondern auf Online-Plattformen und Suchmaschinen ausgeweitet werden.

VZBV FORDERT

Online-Plattformen und Suchmaschinen mit Sitz außerhalb der EU sollten zukünftig verpflichtet sein, einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu bestellen.

¹⁴ Sollte der vzbv Mitglied des Beirats werden, würde er selbstverständlich keine Aufwandsentschädigung in Anspruch nehmen.