

Stellungnahme der Stiftung Mercator zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 01.08.2023 für ein deutsches Digitale-Dienste-Gesetz

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige und gemeinnützige Stiftung. Im Bereich Digitalisierte Gesellschaft setzt sie sich dafür ein, dass digitale Technologien in Deutschland und in Europa im Einklang mit demokratischen Rechten und Werten weiterentwickelt und genutzt werden. Ein Schwerpunkt ist dabei die digitale Transformation demokratischer Öffentlichkeit, die wesentlich durch die zentrale Rolle digitaler Plattformen, beispielsweise als Kommunikationsinfrastrukturen, gekennzeichnet ist. Durch die von ihr geförderten Projekte will die Stiftung Mercator einen Beitrag zur gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Rolle und Macht der Plattformen und letztlich zur gemeinwohlorientierten und demokratischen Gestaltung dieser Transformation leisten.

Als umfassendes Regelwerk für digitale Plattformen stellt der „Digital Services Act (DSA)“ einen wichtigen Bezugspunkt verschiedener Förderungen und eigener Aktivitäten dar. Viele unserer Projektpartner*innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft haben durch ihre Arbeit zunächst zum Problembewusstsein beigetragen, auf dem der DSA gründet und analytische Grundlagen erarbeitet, die ihn informieren. **Auch in der jetzt beginnenden Umsetzung des DSA kommt es neben einer starken behördlichen Umsetzung entscheidend auf eine zivilgesellschaftlich-wissenschaftliche Flankierung dieser behördlichen Umsetzung an.** Der DSA selbst schreibt diese starke Rolle nichtbehördlichen Akteure, primär aus Zivilgesellschaft und Forschung, zu. Die Stiftung Mercator sieht sich als Förderin dieses zivilgesellschaftlich-wissenschaftlichen Umfeldes.

Aus dieser Perspektive begrüßt sie ausdrücklich die im DDG-E bereits angelegte Einbindung von Zivilgesellschaft und Forschung. Damit diese auch gelingen kann, sehen wir an einigen Stellen im Referentenentwurf weiteren Konkretisierungsbedarf. **Ferner gilt es die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Zivilgesellschaft und Forschung auch in der Lage sind, diese Funktionen auszuüben.** Auch sollten über Transparenz und das aktive Schaffen von Öffentlichkeit durch den DSC die Chance genutzt werden, breitere Bevölkerungsteile für die mit digitalen Plattformen verbundenen systemischen Risiken zu sensibilisieren und über ihre Geschäftsmodelle zu informieren.

1. Einbindung von Zivilgesellschaft und Forschung

Wir begrüßen ausdrücklich die vorgesehene Einrichtung eines Beirats bei der Koordinierungsstelle für digitale Dienste (bestehend aus Vertreter*innen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft (§ 22 DDG-E).

GRÖSSE:

Aus Sicht der Stiftung Mercator sollte sichergestellt werden, dass **vielfältige Perspektiven im Beirat vertreten sind.** Das gilt sowohl für die Repräsentanz verschiedener Sektoren (Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft) als auch für die Vertretung innerhalb dieser Sektoren. Vor diesem Hintergrund

Berlin, 24. August 2023

Carla Hustedt

Bereichsleitung „Digitalisierte Gesellschaft“

David Alders

Projektmanager „Digitalisierte Gesellschaft“

Stiftung Mercator GmbH

Tel. +492012452231

Stiftung Mercator GmbH

Huysenallee 40

45128 Essen

info@stiftung-mercator.de

Tel. +49 201 24522-0

Fax +49 201 24522-44

ProjektZentrum Berlin

Neue Promenade 6

10178 Berlin

pzb@stiftung-mercator.de

Tel. +49 30 2007457-50

Fax +49 30 2007457-60

Büro Istanbul

Bankalar Cad. 2, Minerva Han

34420 Karaköy

Istanbul, Türkei

istanbul@stiftung-mercator.de

Tel. +90 212 24352-32

Fax +90 212 24352-35

Büro Peking

Sunflower Tower, Office No. 1910

Maizidian Street 37

100125 Peking, China

peking@stiftung-mercator.de

Tel. +86 10 85276966

Fax +86 10 85276932

www.stiftung-mercator.de

erscheint es für uns sinnvoll, die aktuell vorgeschlagene Größe von sechzehn Beiratsmitgliedern beizubehalten. Um zu gewährleisten, dass die Sektoren gleichberechtigt vertreten sind, halten wir eine gesetzliche Fixierung fester Kontingente (oder „Körbe“) für sinnvoll. Naheliegend ist dann, dass jeweils ein Drittel der Gesamtmitglieder durch Vertreter*innen der jeweiligen Sektoren besetzt wird. Auch innerhalb der Sektoren sollte auf eine vielfältige Vertretung geachtet werden. Innerhalb der Wissenschaft gilt es etwa, verschiedene relevante Disziplinen einzubinden. Innerhalb der Zivilgesellschaft sollte Wert daraufgelegt werden, dass vielfältige und damit komplementäre Perspektiven vertreten sind (beispielsweise stärker analytische/forschende Zivilgesellschaft, Organisationen, die verschiedene Nutzer*innengruppen repräsentieren, ggf. Organisationen mit regionaler Expertise).

BERATUNG:

Auch die dem Beirat zugeschriebenen Funktionen (§12 Abs 2. DDG-E) begrüßen wir. Wünschenswert wäre eine Konkretisierung, wie genau die Beratungsaufgabe des Beirats (§ 22 Absatz 2 Nummer 1 DDG-E) ausgestaltet und wie die Mechanismen zur Entwicklung von Empfehlungen (§ 22 Absatz 2 Nummer 2 DDG-E) gestaltet werden sollen. Wenn nicht im Gesetzestext selbst, könnte dies etwa durch ein Beispiel in der Begründung veranschaulicht werden.

Ferner bleibt bislang unklar, wie die Beratung und die erarbeiteten Empfehlungen des Beirats durch die Koordinierungsstelle genutzt werden. Aus Sicht der Stiftung Mercator sollte bei nicht-Berücksichtigung der Empfehlungen des Beirats eine Begründung veröffentlicht werden. Grundsätzlich sollte **präzisiert werden, wie die Koordinierungsstelle mit diesen Ergebnissen des Beirats weiterverfahren muss** (zur Kenntnis nehmen, Stellung beziehen ... etc.).

Die Stiftung Mercator begrüßt ausdrücklich die Vertretung zivilgesellschaftlicher Organisationen im Beirat. Hierbei ist jedoch entscheidend, die Umfeldrealitäten der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen (knapp Ressourcen, Abhängigkeit von Projektfinanzierungen etc.) Vor dem Hintergrund halten wir die vorgesehenen Aufwandsentschädigungen für essenziell. Aus unserer Sicht **wird es zudem entscheidend auf die Ausstattung der vorgesehenen Geschäftsstelle des Beirats ankommen** (§22 Absatz 5 DDG-E). Ihr kommt bei der Erarbeitung von Empfehlungen etc. eine wichtige Rolle zu. In der Begründung heißt es, dass „[d]er Beirat im Rahmen seiner Tätigkeit auch Positionspapiere und Gutachten verfassen oder in Auftrag geben [kann]“. Dafür benötigt der Beirat finanzielle Mittel. Dementsprechend scheint es sinnvoll, die Ausstattung der zu schaffenden Geschäftsstelle zu konkretisieren.

Die Einrichtung eines Beirats ist ein wichtiges Mittel, um die Einbindung von Zivilgesellschaft und Forschung zu organisieren. Aus unserer Sicht sollte sie sich darin wiederum nicht erschöpfen. Vielmehr sollte der DSC über Möglichkeiten verfügen, **weitere Formate zu erproben**. Denkbar sind themenbezogene

Workshops, gemeinsame Arbeitsgruppen, Konferenzen, Fellowships ...¹ Dafür benötigt sie entsprechende Ressourcen. Der vorgesehene Forschungsetat (§14 Abs. 3 DDG-E) kann dafür ein Ansatz sein, scheint angesichts der Größe der Herausforderung bislang aber zu knapp bemessen (s.u.).

2. Unterstützung von Zivilgesellschaft und Forschung

Der DSA sieht für die Umsetzung seiner Bestimmungen eine starke Rolle für externe, nichtbehördliche Akteure (insbesondere aus Zivilgesellschaft und Forschung) vor. Das soll an zwei Beispielen veranschaulicht werden: Erstens, die Bestimmungen zu systemischen Risiken (Art. 34 & 35 DSA) werden systematisch mit den Bestimmungen zum Zugang zu Plattformdaten für unabhängige Forschung (Art. 40 DSA) verbunden werden. Unabhängige Forscher*innen sollen zur Detektion und dem Verständnis systemischer Risiken sowie zur Bewertung der Angemessenheit und Effektivität der ergriffenen Risikominderungsmaßnahmen beitragen. Forschung dient hier dazu, die Angaben der Plattformen zu überprüfen und frühzeitig auf systemische Risiken hinzuweisen. Zweitens, die Funktion der vertrauenswürdigen Hinweisgeber*innen („trusted flagger“, Art. 22 DSA), die, durch den jeweiligen DSC zertifiziert, Plattformen in ihrem jeweiligen Schwerpunkt-/Expertisebereich auf illegale Inhalte hinweisen und dabei privilegierten Zugang haben. Weitere Normen, bei denen externen Akteuren solche Funktionen zugeschrieben werden, sind unter anderem die außergerichtliche Streitbeilegung (Art. 21 DSA), die rechtliche Vertretung von Nutzer*innen (Art. 86 DSA) in der Beratung von Plattformen zu systemischen Risiken (Erw. 90 DSA).

Angesichts der wesentlichen Funktionen, die der DSA einem externen, nichtbehördlichen Umfeld zuschreibt, sollte der **Aufbau und die Förderung eines solchen Umfeldes auch als öffentliche Aufgabe angesehen werden**. Hier kommt auch dem DSC eine wichtige Rolle zu. Der vorgesehene Forschungsetat kann hierfür ein Ansatz sein (§14 Abs. 3 DDG-E). Die in der Begründung genannten 300.000 EUR scheinen angesichts des Umfangs der Aufgabe allerdings eher gering. Zudem sollte präzisiert werden, welchen Zwecken der Forschungsetat im Einzelnen dienen soll.

Ergänzend könnte Förderung von Forschung im Sinne des Art. 40 DSA durch staatliche Forschungsförderung angeregt werden (denkbar sind eigene Förderlinien des BMBF). Für andere Funktionen, etwa im Kontext der Trusted Flagger und weiterer, könnten Mittel über die staatliche Demokratieförderung bereitgestellt werden.

Neben der Ausstattung und Finanzierung dieses nichtbehördlichen Umfeldes, gilt es, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler*innen die ihnen zugeschriebenen Rollen auch einnehmen können. In Bezug auf Forschung im zuvor beschriebenen

¹ Detaillierte Vorschläge dazu finden sich u.a. in Julian Jaurisch (2022): Wie die deutsche Plattformaufsicht aufgebaut sein sollte: Empfehlungen für einen starken DSC. stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_empfehlungen_fur_einen_starken_dsc.pdf

Sinne, sollte die Koordinierungsstelle sich als Unterstützerin der Forschungscommunity verstehen und die Inanspruchnahme der neuen Möglichkeiten aktiv befördern (etwa durch Informationsangebote für akademische und zivilgesellschaftliche Forscher*innen etc). In Bezug auf die zuvor genannten vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen, denen die Koordinierungsstelle diesen Status verleiht, gilt dies in ähnlicher Weise: **die Koordinierungsstelle sollte aktiv über die Möglichkeiten informieren, den Zertifizierungsprozess „nutzerfreundlich“ gestalten und „trusted flagger“ unterstützen.**

3. Transparenz verarbeiten, Öffentlichkeit schaffen

Transparenz ist ein Kernelement des DSA: Sie ist gleichzeitig ein Ziel (Regelungsziel) und ein Mittel (verschiedene Transparenzpflichten im DSA). Die Umsetzung des DSA ist auf bestes Wissen etwa zu den Funktionsweisen von Algorithmen und ihren gesellschaftlichen Wirkungen angewiesen und zugleich wird die Umsetzung viel neues Wissen hervorbringen.

Gesetzgeber und DSC sollten darin nicht allein eine Voraussetzung für eine effektive Anwendung eines neuen Regelwerks sehen, sondern die gesellschaftlichen Potenziale einer fundierteren Auseinandersetzung mit der Rolle der Plattformen erkennen. Um diese Potenziale auszuschöpfen, muss die entstehende Transparenz gesellschaftlich verarbeitet bzw. lesbar gemacht werden.

Aus Sicht der Stiftung Mercator sollten sowohl der vorgesehenen jährliche Tätigkeitsbericht der Koordinierungsstelle (§ 17 DDG-E) sowie der jährliche Bericht des Beirats gegenüber dem Digitalausschuss des deutschen Bundestages (§ 22 Abs. 11 DDG-E) in diesem Sinne genutzt werden. Insbesondere Letzterer sollte auch als **Gelegenheit verstanden und genutzt werden, breitere Bevölkerungsteile für die mit digitalen Plattformen verbundenen systemischen Risiken zu sensibilisieren und über ihre Geschäftsmodelle zu informieren.**

Fazit

Als gemeinwohlorientierter Akteur und Förderin des zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Umfelds im breiten thematischen Kontext digitale Öffentlichkeit und Plattformverantwortung **begrüßen wir die vorgesehene Einbindung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft**, insbesondere **durch die institutionelle Verankerung beider Gruppen im Beirat der Koordinierungsstelle**. Wir wünschen uns darüber hinaus die **Konkretisierung der vorgesehenen Strukturen** (insb. eine kontingentierte Zusammensetzung des Beirats und Ausgestaltung des Forschungsetats) und Maßnahmen sowie die **verbindliche Verankerung zusätzlicher Mechanismen zur Einbindung und Unterstützung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft**, um der zentralen Rolle bei der Umsetzung von DSA/DDG-E sowie darüber hinaus in der Plattformaufsicht gerecht werden zu können.