

Empfehlungen zum Gesetz über Digitale Dienste (DSA) und zum Gesetz über Digitale Märkte (DMA)

Einleitung

Die Vorschläge für ein Gesetz über digitale Dienste (DSA) und ein Gesetz über digitale Märkte (DMA) bergen das Potenzial, demokratische Schutzvorkehrungen für den digitalen Informationsraum zu schaffen. In ihrer jetzigen Fassung weisen die Entwürfe bedeutende Fortschritte gegenüber dem derzeitigen Regulierungsrahmen auf, werden aber der Herausforderung insgesamt noch nicht gerecht.

Die Botschaft der Europäischen Kommission ist einfach und eingängig: „Was offline erlaubt ist, muss auch online erlaubt sein, und was offline verboten ist, muss auch online verboten sein.“ Doch die digitale Welt funktioniert anders als die Offline-Welt. Offline bestimmen demokratisch gewählte Parlamente die Standards und Strukturen des öffentlichen Raums und erlegen den verschiedenen Akteuren Verpflichtungen auf. Online haben Tech-Unternehmen diese Rolle übernommen; ihre Algorithmen und Policy-Entscheidungen prägen und steuern die digitale Öffentlichkeit. Herkömmliche Kategorien der Regulierung wurden überholt.

Vorgesehen ist eine unterschiedliche Behandlung von DSA und DMA mit unterschiedlichen Berichtersteller*innen. Die in den beiden Gesetzen angesprochenen Themen bedingen sich jedoch gegenseitig und sollten daher als Ganzes diskutiert werden, um so kohärent wie möglich zu sein.

Die Internationale Partnerschaft für Information und Demokratie¹ – die unter Förderung von Reporter ohne Grenzen (RSF) auf der 74. UN-Generalversammlung im September 2019 ins Leben gerufen und von 42 Ländern, darunter 21 EU-Mitgliedern, unterstützt wurde – setzt sich für die Förderung und Anwendung demokratischer Grundsätze im globalen Informations- und Kommunikationsraum ein. Sie sollte einen Rahmen für die Regulierung digitaler Akteure und des digitalen Marktes liefern. Das Forum für Information und Demokratie – das Gremium, das die Partnerschaft in konkrete Projekte umsetzt – hat zahlreiche Empfehlungen² für die Regulierung von Anbietern digitaler Dienste veröffentlicht.

¹ <https://informationdemocracy.org/principles/>

² https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2020/11/ForumID_Report-on-infodemics_101120.pdf

Überblick

1. Die Definition systemischer Risiken muss auf das System selbst, d.h. die Funktionsweise von Algorithmen, ausgeweitet werden S. 4
2. Plattformen müssen zu Transparenz und zur Überprüfbarkeit ihrer Algorithmen verpflichtet werden S. 4
3. Es muss sichergestellt werden, dass Plattformen politische, weltanschauliche und religiöse Neutralität wahren S. 5
4. Plattformen müssen dazu verpflichtet werden, die Vertrauenswürdigkeit von Nachrichten und Informationen angemessen herauszustellen („due prominence“) S. 5
 - 4.1 Einführung eines Koregulierungsrahmens auf der Grundlage von Standards, die von der Zivilgesellschaft definiert wurden S. 6
 - 4.2 Die Journalism Trust Initiative (JTI) S. 7
5. Es muss sichergestellt werden, dass die Moderation von Inhalten den internationalen Standards zur Meinungsfreiheit entspricht S. 7
 - 5.1 Plattformen müssen dazu gebracht werden, ihre Nutzungsbedingungen mit internationalen Standards zur freien Meinungsäußerung in Einklang zu bringen S. 7
 - 5.2 Plattformen sollten keinerlei Anordnungen nachkommen, die nicht mit den Standards der Meinungsfreiheit übereinstimmen S. 8
 - 5.3 Der Entwurf sollte Sanktionen für das willkürliche Entfernen von rechtmäßigen Inhalten vorsehen S. 8
 - 5.4 Die Beschwerderechte von Nutzer*innen müssen gestärkt werden S. 8
 - 5.5 Die Befugnis von Gerichten muss gestärkt werden, um die Achtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung sicherzustellen S. 9
6. Plattformen müssen dazu verpflichtet werden, in jedem EU-Mitgliedsstaat einen Rechtsvertreter zu benennen S. 9
7. Die Zivilgesellschaft muss eine angemessene Rolle erhalten, damit „vertrauenswürdige Hinweisgeber“ nicht neue Formen der Zensur fördern und die Pluralität einschränken S.10
 - 7.1 Die Auswahlkriterien für „vertrauenswürdige Hinweisgeber“ müssen definiert werden S.10
 - 7.2 Die Definition von „vertrauenswürdigen Hinweisgebern“ muss erweitert werden, damit sie sich gegen die willkürliche Entfernung von Inhalten und ungerechtfertigte Meldungen wenden können S.10
 - 7.3 Vertrauenswürdige Hinweisgeber sollten die Möglichkeit haben, an der Definition von Verhaltenskodizes mitzuwirken S.11
 - 7.4 Vertrauenswürdige Hinweisgeber sollten die Möglichkeit haben, Maßnahmen zu ergreifen S.11
8. Unter „Gatekeepern“ muss ein Wettbewerb sichergestellt werden, der ein pluralistischeres, offeneres und dezentraleres digitales Umfeld fördert S.11
9. „Gemischte“ Dienste müssen verpflichtet werden, grundlegende Prinzipien zu respektieren S.12
10. Ein Vorschlag zur Governance S.13
 - 10.1 Die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden muss sichergestellt werden S.13
 - 10.2 Die zukünftige regulatorische Relevanz muss sichergestellt werden S.13

Fortschritte innerhalb des DSA und DMA

Der Entwurf des **Gesetzes über digitale Dienste (DSA)** enthält bereits begrüßenswerte fortschrittliche Elemente. Dazu gehören:

- die Anerkennung der systemischen Risiken, die von sehr großen Online-Plattformen ausgehen, insbesondere der Risiken für die demokratische Debatte und für die Meinungs- und Informationsfreiheit in der EU;
- die Verstärkung der den Plattformen auferlegten Pflichten in Bezug auf die Bereitstellung von Informationen für ihre Nutzer*innen, Transparenz, jährliche Prüfungen und die Identifizierung und Beseitigung der Gefahren, die von ihren Aktivitäten ausgehen können;
- die Schaffung von Mechanismen zum Schutz der Meinungsfreiheit der Nutzer*innen: verbesserte Möglichkeiten, gegen Moderationsentscheidungen Beschwerde einzulegen, die Verpflichtung, unabhängige externe Beschwerdemechanismen zu schaffen und das Recht der Nutzer*innen, sich an die Regulierungsbehörde zu wenden;
- die Schaffung von Mechanismen zur Bekämpfung des Missbrauchs der von Plattformen zur Verfügung gestellten Werkzeuge, einschließlich willkürlicher Meldungen, die Verpflichtung sehr großer Online-Plattformen, Risiken zu identifizieren und zu beheben, die sich aus der absichtlichen Manipulation ihrer Dienste ergeben und Auswirkungen auf den zivilen Diskurs, auf Wahlprozesse und die öffentliche Sicherheit haben;
- die Vorkehrungen für eine „verstärkte Aufsicht“ sehr großer Online-Plattformen, die ihren Zusagen und Verpflichtungen nicht nachkommen, durch die Europäische Kommission. Die Kommission kann somit eingreifen, hohe Strafen verhängen und sehr große Online-Plattformen zwingen, Zugang zu Algorithmen zu gewähren.

Der Entwurf des **Gesetzes über digitale Märkte (DMA)** enthält ebenfalls progressive Elemente, insbesondere:

- die Identifizierung der führenden Plattformen als „Gatekeeper“ und die Bindung einer Reihe von Verpflichtungen an diesen Status;
- die Verpflichtung für „Gatekeeper“, sich einer unabhängigen Prüfung aller Techniken zur Erstellung von Verbraucherprofilen zu unterziehen, die sie in ihren Diensten anwenden;
- die Berücksichtigung der Gefahr, dass es Interessenkonflikte der Gatekeeper in Bezug auf das Ranking und die Priorisierung von Suchergebnissen geben kann.

1 Die Definition systemischer Risiken muss auf das System selbst ausgeweitet werden

Das größte von Online-Plattformen ausgehende systemische Risiko ergibt sich aus der Funktionsweise ihrer Algorithmen, die vor allem durch ihre Geschäftsmodelle beeinflusst wird. Dieses Geschäftsmodell begünstigt tendenziell die Sichtbarkeit von reißerischen Informationen, um Nutzer*innen möglichst lange auf der Plattform zu halten. Das algorithmische Kuratieren fördert Inhalte, die eine stärkere „Einbeziehung“ der Nutzer*innen bewirken sollen (d.h. Klicks, Kommentare und das Teilen von Inhalten). Das Geschäftsmodell führt zur Bevorzugung von Inhalten, die Emotionen wecken – meist vereinfachende und sogar hasserfüllte, gewalttätige und irreführende Inhalte – gegenüber vertrauenswürdigen Informationen. Das systemische Risiko, das von den Plattformen ausgeht, ergibt sich daher aus ihrem Geschäftsmodell, ihrer internen Logik und den Regeln, die ihre Funktionsweise bestimmen.

⇒ Das Konzept systemischer Risiken im DSA sollte **insbesondere das Risiko einschließen, das von dem System an sich ausgeht (die Funktionsweise seiner Algorithmen unter dem Einfluss des Geschäftsmodells)**. Der DSA sollte diesem Risiko auf zwei Arten begegnen:

- durch eine Verpflichtung, die von den Algorithmen und Geschäftsmodellen der Plattformen ausgehenden Risiken zu bewerten, zu identifizieren und zu beheben
- durch direkte Verpflichtungen (siehe folgende Empfehlungen).

2 Plattformen müssen zu Transparenz und zur Überprüfbarkeit ihrer Algorithmen verpflichtet werden

Der Entwurf des DSA sieht eine Reihe von detaillierten Transparenzverpflichtungen und eine Verpflichtung für sehr große Online-Plattformen vor, sich auf eigene Kosten einer jährlichen Prüfung ihrer Sorgfalts- und Risikobewertungspflichten und ihrer Einhaltung der in ihren Verhaltenskodizes gemachten Zusagen zu unterziehen. Der Entwurf des DMA sieht zudem eine Verpflichtung für Gatekeeper vor, sich einer unabhängigen Prüfung der Techniken zur Erstellung von Verbraucherprofilen zu unterziehen, die sie in ihren Diensten anwenden.

Dennoch sind es die Algorithmen der Plattformen selbst – die für das Ranking von Inhalten, die Personalisierung und die Moderation verwendet werden –, die einer regelmäßigen Prüfung unterzogen werden sollten. Diese Algorithmen ermöglichen es Plattformen, das Verhalten von Nutzer*innen und Bürger*innen im digitalen öffentlichen Raum zu beeinflussen (DSA) und ihre marktbeherrschende Stellung zu verstärken (DMA).

⇒ **Der DSA sollte Algorithmen regelmäßigen Prüfungen unterziehen**, die von Prüfer*innen durchgeführt werden, die ggf. einer Geheimhaltungspflicht unterliegen und die technisch in der Lage sind, entsprechende Recherchen und regelmäßige Tests durchzuführen.

Sowohl der DSA als auch der DMA-Entwurf sagen nichts über die Stellen aus, die diese regelmäßigen Prüfungen durchführen sollen, und stellen keine besonderen Anforderungen an deren – notwendige – Unabhängigkeit.

⇒ Der DSA und der DMA müssen Schutzvorkehrungen hinsichtlich der **Unabhängigkeit der Prüfer*innen** vorsehen.

Der Entwurf des DSA verlangt von den Plattformen Transparenz über die Parameter, die sie für ihr System zur Empfehlung von Inhalten und zum Ranking von Suchergebnissen verwenden (Artikel 29). Es steht den Plattformen jedoch frei, diese Parameter zu verändern; selbst marginale Änderungen können großen Einfluss auf die den Nutzer*innen präsentierten Inhalte und Informationen haben und weitreichende Folgen für einige Anbieter*innen von Inhalten haben, insbesondere für Medienbetreibende.

⇒ Plattformen sollten verpflichtet werden, **unverzüglich transparente Informationen über Änderungen ihrer Regeln für das Ranking und die Empfehlungen von Suchergebnissen zu liefern**, auch wenn diese experimentell durchgeführt werden, damit Regulierungsbehörden, Nutzer*innen und Anbieter*innen von Inhalten über diese Änderungen informiert werden und ihre Auswirkungen für die Betroffenen absehbar sind.

⇒ Nutzer*innen müssen die Möglichkeit haben, die Regulierungsbehörde um eine Stellungnahme zu den Auswirkungen von veränderten Regeln der Plattform für das Ranking und die Empfehlungen von Suchergebnissen und um die Prüfung etwaiger unbegründeter Benachteiligungen zu bitten.

3 Es muss sichergestellt werden, dass Plattformen politische, weltanschauliche und religiöse Neutralität wahren

Plattformen müssen dem Gebot der politischen, weltanschaulichen und religiösen Neutralität unterliegen. Sie dürfen keine politischen Meinungen, Ideen oder Parteien bevorzugen können.

⇒ Plattformen müssen ausdrücklich zur Einhaltung der politischen, weltanschaulichen und religiösen Neutralität verpflichtet werden.

4 Plattformen müssen dazu verpflichtet werden, vertrauenswürdige Nachrichten und Informationen angemessen herauszustellen („due prominence“)

Im Gegensatz zu anderen Arten von Inhalten (wie Werbung, politische Kampagnen, Propaganda und Unternehmenskommunikation) sind Inhalte, die medienethische Grundsätze und berufliche Standards in Bezug auf die Produktion von verlässlichen Nachrichten und Informationen einhalten, von entscheidender Bedeutung für die Demokratie; für sie müssen besondere Schutzvorschriften gelten.

Unter „vertrauenswürdigen Nachrichten und Informationen“ sollten Informationen verstanden werden, die frei nach den Prinzipien der Wahrheitspflicht, vielfältiger Standpunkte und der Anwendung rationaler Methoden zur Feststellung und Überprüfung von Fakten gesammelt, verarbeitet und verbreitet werden.

4.1 Einführung eines Koregulierungsrahmens auf der Grundlage von Standards, die von der Zivilgesellschaft definiert wurden

Der Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste (DSA) sieht Mechanismen zur Bekämpfung von Desinformation vor. Dazu gehört die Pflicht führender Online-Plattformen, die systemischen Risiken zu bewerten, die von koordinierten Desinformationskampagnen ausgehen können, und diese Risiken zu beseitigen; ferner gehört hierzu die Pflicht, gezielte Werbung und die Regeln für die Priorisierung von Inhalten transparent zu machen; außerdem gehört hierzu die Aufforderung, dass Plattformen insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung von Desinformation Verhaltenskodizes einführen und dabei Verpflichtungen übernehmen, die die Regulierungsbehörden für verbindlich erklären könnten. Diese Mechanismen sind jedoch nicht ausreichend.

Der DSA sieht ferner die Erstellung von „Krisenprotokollen“ vor, die Plattformen unter gewissen, in diesen Protokollen definierten „außergewöhnlichen Umständen“ zu einer „hervorgehobenen Darstellung von Informationen über die Krisensituation, die von den Behörden der Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene bereitgestellt werden“ (Art. 37 (2a) DSA-Entwurf), verpflichten können. Diese Protokolle sehen also einen Mechanismus vor, um die Sichtbarkeit offizieller Informationen im Internet zu gewährleisten. Doch nicht nur die Sichtbarkeit offizieller Informationen, deren Verlässlichkeit nicht garantiert ist und die zunehmend Gegenstand von Misstrauen und Verdächtigungen sind, muss verstärkt werden, sondern auch die **Sichtbarkeit von Journalismus im öffentlichem Interesse**, und zwar zu jeder Zeit.

Um dem Ziel der Bekämpfung systemischer Gefahren durch Desinformation und der im Europäischen Aktionsplan für Demokratie (EDAP) definierten Notwendigkeit der „Förderung einer geeigneten Sichtbarkeit zuverlässiger Informationen von öffentlichem Interesse und Aufrechterhaltung der Meinungsvielfalt“ gerecht zu werden, sollte der DSA Plattformen zur Einhaltung einer „angemessenen Hervorhebung“ [due prominence] in Bezug auf verlässliche Nachrichten und Informationen verpflichten.

Zu diesem Zweck sollte der DSA einen **Koregulierungsansatz** in Form einer **gesetzlichen Verpflichtung verfolgen, die auf einen Selbstregulierungsstandard verweist**. Nach dem Vorbild von „Must-Carry“-Regelungen und Quotenregelungen sollte der DSA Internet-Plattformen **zur Einführung von Mechanismen verpflichten, die Informationsquellen hervorheben, welche sich an standardisierte Selbstregulierungsnormen zu professionellem und ethischem Handeln halten**, und ihnen eine Vorzugsbehandlung in Bezug auf die Priorisierung von Inhalten, insbesondere die Förderung und Sichtbarkeit in Newsfeeds und Suchergebnissen, gewähren.

Neue Rechtsvorschriften zur Koregulierung müssen Plattformen dazu verpflichten, diese Selbstregulierungsinstrumente unter der Kontrolle der nationalen Regulierungsbehörden zu nutzen und dabei die in den Rechtsvorschriften festgelegten Instrumente und klaren Kriterien anzuwenden. Diese gesetzlichen Bestimmungen sollten die Verpflichtung enthalten, „keinen Schaden anzurichten“ („do no harm“) und nicht auf der Grundlage von Inhalten oder Standpunkten zu diskriminieren. Intermediäre sollten die Nichteinhaltung oder Nicht-Anwendung dieser technischen Standards durch Dritte nicht als Grund für den Ausschluss, die Herabstufung oder die negative Beeinflussung der Sichtbarkeit oder Monetarisierung von Inhalten ansehen.

⇒ Der DSA sollte Plattformen dazu verpflichten, **verlässliche Nachrichten und Informationen innerhalb eines Koregulierungsrahmens „angemessen hervorzuheben“** [due prominence]. Unter Bezugnahme auf einen Selbstregulierungsstandard müssten die Plattformen Mechanismen einführen, die darauf abzielen, Informationsquellen, die

standardisierte Selbstregulierungsnormen zu professionellen und ethischen Praktiken einhalten, hervorzuheben und sie bei der Priorisierung von Inhalten bevorzugt zu behandeln.

4.2 Die Journalism Trust Initiative (JTI)

In einem von Reporter ohne Grenzen initiierten gemeinschaftlichen Prozess hat die Journalism Trust Initiative³ (JTI) eine Reihe von maschinenlesbaren Standards entwickelt, die die Einhaltung einer journalistischen Berufsethik und journalistischer Methoden fördern und die Nutzung des Rechts auf Information und Meinungsfreiheit stärken sollen, indem sie Online-Inhalte fördern, die in Übereinstimmung mit diesen Prinzipien produziert werden.

Der Prozess wurde von RSF unter Schirmherrschaft des Europäischen Komitees für Normung (CEN) mit Unterstützung des französischen CEN-Mitglieds AFNOR und des deutschen CEN-Mitglieds DIN sowie in Partnerschaft mit Agence France-Presse (AFP) und der European Broadcasting Union (EBU) initiiert. Mehr als 120 Organisationen haben an der Ausarbeitung der Standards mitgewirkt, darunter Nachrichtenagenturen (wie Associated Press, DPA und EFE), Rundfunkmedien (wie BBC, RTL und France TV), Mediengewerkschaften (Journalistenverbände in Taiwan und Südkorea), Verbrauchergruppen (die Europäische Verbraucherorganisation) und Technologiegruppen (wie das World Wide Web Consortium). Google und Facebook nahmen teil, ebenso wie viele Regulierungsbehörden aus verschiedenen europäischen Ländern. Der europäische JTI-„Standard“ wurde am 19. Dezember 2019 offiziell in Form eines „CEN Workshop Agreement“ veröffentlicht.⁴

In der Umsetzungsphase der JTI erlangen **Medien, die als konform mit dem JTI-Standard registriert oder zertifiziert sind, einen komparativen Vorteil**, wenn dieser Standard in die Algorithmen von Social-Media-Plattformen und Suchmaschinen aufgenommen wird. Zu den möglichen Vorteilen gehören eine bessere Position in den Suchergebnissen und den Newsfeeds der sozialen Medien, mehr Werbeeinnahmen und öffentliche Fördermittel.

Die Annahme der Standards der JTI wird somit die Sichtbarkeit von Nachrichten- und Informationsquellen fördern und verbessern, die als zuverlässig gelten können, weil sie einer Reihe von journalistischen Standards entsprechen, die in einem Selbstregulierungsprozess unter der Ägide des CEN und in Zusammenarbeit mit Journalist*innen und Medien aus der ganzen Welt entwickelt wurden und auf transparente und überprüfbare Weise umgesetzt werden.

⇒ Zur Umsetzung der Verpflichtung zur „angemessenen Hervorhebung“ [due prominence] sollte sich der **Koregulierungsrahmen auf einen transparenten Selbstregulierungsstandard wie die Journalism Trust Initiative beziehen.**

5 Es muss sichergestellt werden, dass die Moderation von Inhalten den internationalen Standards zur Meinungsfreiheit entspricht

5.1 Plattformen müssen dazu gebracht werden, ihre Nutzungsbedingungen mit internationalen Standards zur freien Meinungsäußerung in Einklang zu bringen

Der Entwurf des DSA verlangt von den Plattformen, in ihren Nutzungsbedingungen klar zu definieren, welche Einschränkungen sie für die Nutzung ihrer Dienste auferlegen können,

³ <https://www.journalismtrustinitiative.org/>

⁴ <https://www.cen.eu/news/workshops/Pages/WS-2019-018.aspx>

und sicherzustellen, dass ihre Moderation von Inhalten im Einklang mit den Grundrechten der Nutzer*innen, einschließlich der Meinungsfreiheit, steht.

Das bedeutet, dass Plattformen Meinungsäußerungen weiterhin nach ihren eigenen Regeln regulieren können. Plattformen sollten jedoch nicht die Möglichkeit haben, das Recht auf freie Meinungsäußerung auf eine Art und Weise einzuschränken, die nach internationalem Recht als willkürlich gilt, oder das Recht auf freie Meinungsäußerung ihrer Nutzer*innen stärker einzuschränken als die Mitgliedstaaten.

⇒ Um die Achtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zu gewährleisten, **muss der DSA Plattformen dazu verpflichten, ihre Nutzungsbedingungen mit den internationalen Standards zur freien Meinungsäußerung in Einklang zu bringen**, wie sie in Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte definiert sind und wie sie in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 des UN-Menschenrechtsausschusses ausgelegt werden.

5.2 Plattformen müssen dazu verpflichtet werden, keinerlei Anordnungen nachzukommen, die nicht den Standards der Meinungsfreiheit entsprechen

Der Entwurf des DSA liefert keine Definition „illegaler“ Inhalte, erklärt aber, dass „Anordnungen zum Vorgehen gegen illegale Inhalte“, die von Mitgliedstaaten ausgehen, eine Begründung enthalten müssen, warum es sich bei den Informationen um illegale Inhalte handelt, mit Bezugnahme auf die spezifische Rechtsvorschrift, gegen die verstoßen wurde (Artikel 8).

⇒ Der DSA sollte festlegen, dass **Plattformen sich weigern müssen, auf die Aufforderung eines Mitgliedstaates zur Löschung von Inhalten zu reagieren, wenn die Aufforderung nicht den internationalen Standards** zur Meinungsfreiheit entspricht oder wenn die Rechtsvorschrift, auf die sie sich bezieht, nicht mit diesen Standards übereinstimmt.

⇒ In einer solchen Situation sollte die Anordnung **durch die außergerichtliche Streitbeilegung unter der Kontrolle eines Gerichts bewertet** werden.

5.3 Der Entwurf muss explizit Sanktionen für das willkürliche Entfernen von rechtmäßigen Inhalten vorsehen

Der Entwurf des DSA verlangt von den Plattformen, die Grundrechte der Nutzer*innen (einschließlich der Meinungsfreiheit) zu achten; Nutzer*innen können (gemäß Artikel 43) bei Verstößen gegen den DSA bei den Regulierungsbehörden Beschwerde einlegen.

⇒ Um die Achtung der Grundrechte ihrer Nutzer*innen durch die Plattformen wirksam sicherzustellen, insbesondere angesichts der in vielen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehenen Sanktionen für die Nichtentfernung illegaler Inhalte, sollte der DSA den nationalen Regulierungsbehörden ausdrücklich die Möglichkeit geben, **Sanktionen im Falle der willkürlichen Entfernung rechtmäßiger Inhalte** zu verhängen.

5.4 Die Beschwerderechte von Nutzer*innen müssen gestärkt werden

Laut dem Entwurf des DSA können Nutzer*innen Beschwerde gegen die Moderationsentscheidungen von Plattformen bei einem „internen

Beschwerdemanagementsystem“ und dann, wenn sie mit der Entscheidung der Plattform nicht zufrieden sind, bei einer zertifizierten und unabhängigen „außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle“ einlegen, und dies unberührt vom „Recht des betroffenen Nutzers [...], im Einklang mit dem anwendbaren Recht gegen die Entscheidung vor Gericht zu ziehen.“ (Art. 18 (1) DSA-Entwurf)

Dieser Mechanismus bedeutet jedoch, dass bei Nicht-Beantwortung einer Beschwerde durch die Plattform und fehlender Entscheidung durch die Plattform die Inanspruchnahme einer Streitbeilegungsstelle und daraufhin eines Gerichts nicht möglich ist.

⇒ Der DSA muss es Nutzer*innen ermöglichen, auch bei fehlender Entscheidung der Plattform auf Rechtsbehelfsverfahren zurückzugreifen.

5.5 Die Befugnisse von Gerichten müssen gestärkt werden, um die Wahrung des Rechts auf freie Meinungsäußerung sicherzustellen

Auf Plattformen geteilte Inhalte fallen unter das Recht auf freie Meinungsäußerung, für das ein Gericht als Hüter der Freiheiten zuständig sein muss.

Die Rechtsmittel-Mechanismen des DSA-Entwurfs erlauben kein beschleunigtes Verfahren. Die Anrufung eines Gerichts ist nur als letztes Mittel möglich, nachdem Entscheidungen gefällt wurden, die aus dem internen Beschwerdesystem und einer außergerichtlichen Streitbeilegungsstelle resultieren. Es muss immer möglich sein, als Reaktion auf das Vorgehen einer Plattform eine einstweilige Verfügung zu erwirken und ein Gericht zu ersuchen, die sofortige Entfernung von Inhalten anzuordnen, die einen schwerwiegenden Missbrauch der Meinungsfreiheit darstellen (z. B. Hassrede oder Anstiftung zur Gewalt), oder journalistische Inhalte von öffentlichem Interesse, die willkürlich entfernt wurden, unverzüglich wiederherzustellen.

⇒ Der DSA muss die dringende **Anrufung eines Gerichts unmittelbar nach der Maßnahme einer Plattform ermöglichen**, die eine schwerwiegende Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung oder eine schwerwiegende willkürliche Einschränkung dieses Rechts darstellt, oder zu jedem anderen Zeitpunkt im Einklang mit dem Recht auf wirksamen Rechtsbehelf bei einem unabhängigen Gericht.

6 Plattformen müssen dazu verpflichtet werden, in jedem EU-Mitgliedsstaat einen Rechtsvertreter zu benennen

Der Entwurf des DSA sieht vor, dass Plattformen einen Rechtsvertreter in der Europäischen Union benennen müssen. Dies würde nicht ausreichen, damit Nutzer*innen ihre Rechte einfach und effektiv ausüben können.

Um sicherzustellen, dass Online-Plattformen ihren rechtlichen Verpflichtungen in vollem Umfang und unter gerichtlicher Aufsicht nachkommen, müssen sie verpflichtet werden, in jedem Mitgliedstaat eine/n Rechtsvertreter*in zu benennen, der oder die in der Lage ist, Vorladungen von Einzelpersonen und Behörden zu erhalten.

⇒ Plattformen müssen verpflichtet werden, in allen Mitgliedstaaten, in denen sie tätig sind, eine/n Rechtsvertreter*in zu benennen.

7 Die Zivilgesellschaft muss eine angemessene Rolle erhalten

Das Gesetz über digitale Dienste definiert „vertrauenswürdige Hinweisgeber“ [trusted flaggers] als Stellen, deren eingereichte Meldungen (vermeintlich illegaler Inhalte) vorrangig behandelt werden (Artikel 19). Diese eingeschränkte Rolle, die bestimmten Organisationen der Zivilgesellschaft zugestanden wird, nämlich das Melden vermeintlich illegaler Inhalte, muss dadurch ausgeglichen werden, dass andere Organisationen die Möglichkeit erhalten, sich gegen die Entfernung rechtmäßiger Inhalte durch Plattformen und gegen willkürliche Meldungen von Nutzern zu wehren, die die Entfernung rechtmäßiger Inhalte fordern.

Reporter ohne Grenzen (RSF) zum Beispiel hat in der Vergangenheit vielfach Gesuche bei Plattformen eingereicht, um rechtmäßige journalistische Inhalte wiederherzustellen, die diese Plattformen willkürlich entfernt hatten. Nur die Unterstützung solcher Anfragen durch RSF führte dazu, dass die Inhalte betroffener Medienschaffender teils wiederhergestellt wurden.

Die Beschränkung der Rolle von Organisationen der Zivilgesellschaft auf die Meldung vermeintlich illegaler Inhalte könnte zur Verfestigung internationaler Tendenzen der Einschränkung unabhängiger, kritischer Berichterstattung im digitalen Raum führen – auf Kosten des Rechts auf Meinungsfreiheit und der Informationsfreiheit.

7.1 Die Auswahlkriterien für vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen müssen definiert werden

Die im Gesetz über digitale Dienste festgelegten Kriterien zur Auswahl von vertrauenswürdigen Hinweisgeber*innen sind unzureichend und müssen insbesondere im Hinblick auf die notwendige Unabhängigkeit gegenüber Regierungen und Behörden konkretisiert werden.

⇒ Die Auswahlkriterien für vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen müssen insbesondere im Hinblick auf deren notwendige Unabhängigkeit gegenüber Regierungen und Behörden definiert werden.

7.2 Die Definition von vertrauenswürdigen Hinweisgeber*innen muss erweitert werden, damit sich diese gegen die willkürliche Entfernung von Inhalten und ungerechtfertigte Meldungen wehren können.

Die Definition von vertrauenswürdigen Hinweisgeber*innen muss erweitert werden, damit Einrichtungen zum Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit vor willkürlichen Meldungen und der willkürlichen Entfernung von Inhalten – insbesondere von journalistischen Inhalten, Informationen und Medienkarikaturen – beitragen können.

⇒ Organisationen der Zivilgesellschaft sollten als vertrauenswürdige Hinweisgeber anerkannt werden und die Möglichkeit haben, eine Beschwerde über eine Meldung bezüglich journalistischer Inhalte oder eines Moderationsvorgangs einzureichen oder zu unterstützen. Diese Beschwerde sollte vorrangig behandelt werden. Diese Organisationen sollten die Möglichkeit haben, sich an die internen Beschwerdemanagementsysteme der Plattformen und außergerichtliche Streitbeilegungsstellen zu wenden und bei Streitigkeiten mit Plattformen ein Gericht anzurufen.

7.3 Vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen sollten die Möglichkeit haben, an der Definition von Verhaltenskodizes mitzuwirken

Laut dem Gesetz über digitale Dienste sollen die Europäische Kommission und das vorgeschlagene Europäische Gremium für digitale Dienste die Erstellung von Verhaltenskodizes fördern, um auf signifikante systemische Risiken (Artikel 35) zu reagieren, einschließlich eines Risikos für den gesellschaftlichen Diskurs, z. B. aufgrund von Desinformation. Das Gesetz sieht außerdem vor, dass die von den Plattformen in diesen Verhaltenskodizes zugesagten Verpflichtungen von den Regulierungsbehörden für verbindlich erklärt werden können (Artikel 58).

⇒ Vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen sollten vorrangig aufgefordert werden, sich an der Ausarbeitung der im DSA vorgesehenen Verhaltenskodizes zu beteiligen, um zur Wahrung der Meinungsfreiheit, der Pressepluralität, der Nachhaltigkeit von Medien usw. beizutragen.

⇒ Vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen sollten die Möglichkeit haben, bei nationalen Regulierungsbehörden oder der Europäischen Kommission zu beantragen, dass bestimmte von den Plattformen in den Verhaltenskodizes gemachte Zusagen für verbindlich erklärt werden.

7.4 Vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen sollten die Möglichkeit haben, Maßnahmen zu ergreifen, falls gegen das Gesetz über Digitale Dienste (DSA) verstoßen wird oder die Handlungen von Online-Plattformen ein systemisches Risiko schaffen

Das Gesetz über digitale Dienste (DSA) ermöglicht es den Nutzer*innen von Plattformen, Beschwerden über angebliche Verstöße gegen den DSA durch ebenjene Plattformen einzureichen (Art. 43). Organisationen der Zivilgesellschaft einschließlich derer, die die Informationsfreiheit und journalistische Rechte und Freiheiten verteidigen, sollten ebenfalls die Möglichkeit haben, Beschwerden bei den Regulierungsbehörden einzureichen, wenn Plattformen gegen den DSA verstoßen, die zugesagten Verpflichtungen nicht einhalten, Verhaltenskodizes falsch anwenden oder eine Initiative ergreifen, die ein systemisches Risiko darstellt, insbesondere eines, das Auswirkungen auf die Medienfreiheit oder die Pressepluralität hat.

⇒ Vertrauenswürdige Hinweisgeber*innen sollten die Möglichkeit haben, bei den Regulierungsbehörden Beschwerden über Verstöße gegen den DSA durch Plattformen oder Beschwerden über Handlungen von Plattformen, die ein systemisches Risiko darstellen, einzureichen.

8 Unter „Gatekeepern“ muss ein Wettbewerb sichergestellt werden, der ein pluralistischeres, offeneres und dezentraleres digitales Umfeld fördert

Die beherrschende Stellung einer begrenzten Anzahl von Online-Akteuren und die Kontrolle, die sie über die Architektur des digitalen Raums ausüben, hat direkte Auswirkungen auf die Fähigkeit von Nutzer*innen und Menschen im Allgemeinen, ihre Rechte auszuüben und zu schützen, online und offline.

Der DMA sollte daher ein digitales Umfeld fördern, das offener für den Wettbewerb durch neue Marktteilnehmer und weniger anfällig für die beherrschende Stellung einer sehr kleinen Anzahl von Konzernriesen ist. Der Entwurf schlägt Maßnahmen vor, die darauf abzielen, bessere Wettbewerbsbedingungen unter den Unternehmen, die diese Plattformen nutzen, zu

schaffen und die Interessen dieser Unternehmen gegenüber den Plattformen zu verteidigen. Was er nicht leistet, ist, den Wettbewerb unter den Plattformen selbst zu verbessern, um den Eintritt neuer Akteure und Pluralität im digitalen Raum zu fördern. Einige der im DMA vorgeschlagenen Maßnahmen könnten die beherrschende Stellung der führenden Plattformen und die Nutzerabhängigkeit von ihnen sogar verstärken.

Darüber hinaus nimmt der DMA fast ausschließlich die Perspektive der führenden Plattformen und der Unternehmen ein, die ihre Dienste zur Ausübung ihrer Aktivitäten nutzen, ohne die Position der Endnutzer*innen angemessen zu berücksichtigen. Die beherrschende Stellung der führenden Plattformen und ihre Fähigkeit, die Regeln des Marktes zu diktieren, hat jedoch direkte Auswirkungen auf die Grundrechte der Endnutzer*innen, von Einzelpersonen und Bürger*innen. Insbesondere der im DMA vorgesehene Mechanismus der Marktuntersuchung sieht keine Rolle der Endnutzer*innen vor.

⇒ Der DMA sollte eine pluralistischere digitale Domäne anstreben, die weniger von der Macht einer begrenzten Anzahl von Plattformen abhängig ist, um den Wettbewerb zwischen den Plattformen zu fördern und den Eintritt neuer Akteure zu erleichtern.

⇒ Ziel des DMA muss auch die Schaffung von Marktbedingungen und eines regulatorischen Rahmens sein, der den Endnutzer*innen die Verteidigung und Wahrnehmung ihrer Rechte ermöglicht.

9 „Gemischte“ Dienste (private Messaging-Dienste, die quasi-öffentliche Räume bieten) müssen verpflichtet werden, grundlegende Prinzipien zu respektieren

Messaging-Dienste wie WhatsApp, Signal, Telegram oder WeChat werden nicht nur zum Versenden privater Nachrichten genutzt. In einigen Ländern sind sie zu Instrumenten für die massenhafte Verbreitung von Hassrede und Falschinformationen geworden. Sie bedürfen daher der Regulierung, und der DSA ist das am besten geeignete Rechtsinstrument, um die Anbieter dieser digitalen Dienste in die Verantwortung zu nehmen.

Für diese Diensteanbieter sollten besondere neue Anforderungen gelten, darunter eine begrenzte Zahl an Teilnehmer*innen in einer Diskussionsgruppe, die Verpflichtung, Mechanismen zu schaffen, mit denen Nutzer*innen Hassrede und andere Arten illegaler Inhalte melden können, damit der Anbieter entsprechende Maßnahmen ergreifen kann, und die Verpflichtung zur Schaffung wirksamer Einspruchsverfahren gegen Moderationsentscheidungen.

Die Arbeitsgruppe „Infodemie“ des Forums für Information und Demokratie (siehe unten) hat einen Bericht⁵ mit zahlreichen Empfehlungen veröffentlicht, die als Grundlage für neue Regelungen für private Messaging-Dienste dienen können.

⇒ Der DSA sollte private Messaging-Dienste, die z. B. durch Gruppenfunktionen quasi-öffentliche Räume bieten, auf Grundlage der Empfehlungen des Forums für Information und Demokratie regulieren.

⁵ https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2020/11/ForumID_Report-oninfodemics_101120.pdf

10 Ein Vorschlag zur Governance

10.1 Die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden muss sichergestellt werden

Nach dem Entwurf des DSA müssen die vorgeschlagenen nationalen Regulierungsbehörden, die sogenannten „Koordinatoren für digitale Dienste“, „völlig unabhängig handeln“, „frei von äußeren Einflüssen und dürfen weder direkt noch indirekt Weisungen von anderen Behörden oder privaten Stellen einholen oder entgegennehmen“ (Art. 39).

Der DSA sieht jedoch keinen europäischen Mechanismus vor, um die Einhaltung dieser Forderung sicherzustellen, zu überwachen oder durchzusetzen. Um sicherzustellen, dass diese Gesetzgebung von den Mitgliedstaaten nicht für politische Zwecke missbraucht wird, sollte der DSA Mechanismen schaffen, um die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden zu gewährleisten.

⇒ Die Stellungnahmen, die das Europäische Gremium für digitale Dienste an die nationalen Regulierungsbehörden richten kann (Art. 49), sollten sich auf deren Einhaltung der erforderlichen Unabhängigkeit beziehen können. Das Gremium sollte auch die Möglichkeit haben, der Europäischen Kommission zum Eingreifen in einer Situation zu raten, in der eine Regulierungsbehörde der Verpflichtung zur Unabhängigkeit nicht nachkommt.

⇒ Diensteanbieter, Nutzer*innen oder das Europäische Gremium für digitale Dienste sollten die Möglichkeit haben, die Europäische Kommission mit Fragen zur Unabhängigkeit einer nationalen Regulierungsbehörde zu befassen, und die Kommission sollte ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten können, um die Einhaltung dieser Verpflichtung zu gewährleisten.

⇒ Wenn die Europäische Kommission diese Befugnis im DSA nicht erhält, sollte eine entsprechende Richtlinie verabschiedet werden, wie es bei der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste mit den nationalen Rundfunkregulierungsbehörden der Fall war.

10.2 Die zukünftige regulatorische Relevanz muss sichergestellt werden

Damit die im DSA festgelegten Prinzipien und Verpflichtungen unabhängig von der zukünftigen technologischen Entwicklung weiter relevant bleiben, sollten neue regulatorische Themen und Methoden Gegenstand einer ständigen Diskussion sein, an der die Zivilgesellschaft beteiligt sein sollte.

Laut dem Entwurf des DSA werden die Europäische Kommission, die nationalen Koordinatoren für digitale Dienste und andere zuständige Behörden „Leitlinien und Analysen (...) zu neu auftretenden Fragen in Bezug auf Angelegenheiten“ entwickeln, die im gesamten Binnenmarkt „unter diese Verordnung fallen“, und das Europäische Gremium für digitale Dienste wird diesen Prozess koordinieren und dazu beitragen (Art. 47). Das Gremium wird „die Bestimmung neu auftretender Fragen“ unterstützen und fördern (Art. 49).

In diesen Prozess sollte ein unabhängiges Gremium eingebunden werden, das die Aufgabe hat, sofern erforderlich, Empfehlungen für die Aktualisierung der Bestimmungen des DSA abzugeben und neue regulatorische Themen und Modalitäten vorzuschlagen.

Das Forum für Information und Demokratie⁶, das Gremium, das die Internationale Partnerschaft für Information und Demokratie umsetzt, ist für diese Rolle ideal geeignet. Das Forum ist ein internationales Gremium, das von elf unabhängigen Organisationen aus verschiedenen Umfeldern und Regionen gegründet wurde und dessen Mandat sich aus den Grundsätzen der Internationalen Erklärung und der Partnerschaft für Information und Demokratie ableitet.

Im Rahmen seines Mandats soll das Forum Empfehlungen über die wünschenswerte Entwicklung seiner Normen an die verschiedenen Stakeholder formulieren, die den globalen Informations- und Kommunikationsraum gestalten; das Forum soll zudem die Entstehung von Regulierungs- und Selbstregulierungsmaßnahmen durch und für die verschiedenen Stakeholder erleichtern.

⇒ Damit neue Prinzipien und Verpflichtungen regelmäßig von einem unabhängigen Stakeholder definiert werden können, schlagen wir vor, das Forum für Information und Demokratie in die europäische Internet- und Plattformregulierung einzubinden, damit es sich mit neu auftretenden Fragen und anderen relevanten Themen befassen kann.

⇒ Das Forum könnte die Rolle einer ständigen Expertengruppe erhalten, ähnlich wie beispielsweise die Expertengruppe, die die Europäische Kommission im Januar 2018 zur Koordinierung und Umsetzung der Umweltpolitik eingerichtet hat.

⇒ Dem Forum könnte die Rolle eines ständigen Think-Tanks hinsichtlich der Umsetzung des Gesetzes über digitale Dienste (DSA), des Gesetzes über digitale Märkte (DMA) und des Europäischen Aktionsplans für Demokratie (EDAP) zugewiesen werden, um die Resilienz und Reaktionsfähigkeit von Demokratien im Hinblick auf neue Herausforderungen im Umgang mit Desinformation und den Bedrohungen der Medienvielfalt zu stärken.

⇒ Das Forum könnte ebenfalls die Rolle eines unabhängigen Stakeholders bei Entscheidungen über den Zugang zu Daten für Wissenschaft und Zivilgesellschaft übernehmen.

⁶ <https://informationdemocracy.org/forum/>