

Der Digital Service Act – Eine digitale Revolution im Internet?

Nr. 5/2021

Dr. Hardy Ostry, Sophia Pena Pereira

Die Coronakrise stellt bereits jetzt ein einzigartiges „Konjunkturprogramm“ für die Digitalisierung Europas dar. Der Durchbruch in Sachen Digitalisierung soll nun durch die weitreichenden Gesetzesvorschläge, den Digital Service Act und den Digital Market Act, beschleunigt werden. Ziel ist es, einheitliche Regulierung für digitale Plattformen zu schaffen und damit faire Wettbewerbsbedingungen und sowie Rechte für die Nutzerinnen und Nutzer im digitalen Binnenmarkt sicherzustellen. Der Digital Service Act konzentriert sich besonders auf die Eindämmung von illegalen Produkten und Inhalten, die Werbetransparenz und die Grundrechte der Nutzerinnen und Nutzer im digitalen Raum.

Hintergrund

Vor 20 Jahren hat die Europäische Union mit der e-Commerce-Richtlinie einen umfassenden Rechtsrahmen für digitale Dienste und Online-Plattformen aufgestellt. Der Einfluss gigantischer Plattformbetreiber – auch Gatekeeper der digitalen Wirtschaft genannt – ist in den letzten Jahren enorm gewachsen. Heute verzeichnet Google ca. 3,5 Milliarden Suchanfragen pro Tag, im Jahr 2000 gerade einmal 14 Milliarden im ganzen Jahr. Mit einem Marktanteil von mittlerweile über 93 Prozent in Europa entscheidet Google, welche Inhalte die Menschen sehen, welche Unternehmen sichtbar sind und welche nicht. Zudem kamen neue Phänomene wie Fake-News, Hassreden oder Filterblasen dazu.

Die Exekutiv-Vizepräsidentin der Europäischen Kommission für Digitales, Margrethe Vestager, sagte kürzlich, dass die Macht der digitalen Unternehmen „unsere Freiheiten, unsere Chancen, sogar unsere Demokratie bedroht“. Angesichts der heutigen digitalen Realität und der rasanten Entwicklung kündigte Ursula von der Leyen bereits vor Amtsantritt in ihrer Agenda für Europa an, die veraltete e-Commerce Richtlinie zu erneuern und einen Regelungsrahmen für die Erbrin-

gung digitaler Dienstleistungen zu schaffen. Dieser Vorschlag für ein Gesetz für digitale Dienste, besser bekannt als **Digital Service Act (DSA)**, ist auch Teil des EU-Digitalpaktes, der am 19. Februar 2020 als zweites großes Schlüsselprojekt der Kommission von Ursula von der Leyen, Margrethe Vestager und dem für den Binnenmarkt zuständigen Kommissar, Thierry Breton, angekündigt wurde. Später kam zudem noch der Gesetzesvorschlag über digitale Märkte (Digital Markets Act, DMA) hinzu, der gleichzeitig mit dem DSA am 15. Dezember veröffentlicht wurde.

Entwicklung

Die Kommission versucht schon länger, die großen digitalen Unternehmen bei der Bekämpfung von Fake-News in die Pflicht zu nehmen, jedoch ohne großen Erfolg. Falschinformationen, Hetze und Propaganda gehören mittlerweile zur Tagesordnung im Netz und stellen zunehmend eine Bedrohung für die freie Meinungsbildung dar. Mit dem Erfolg rechtspopulistischer Parteien, dem Brexit und nicht zuletzt mit der Verbreitung von Falschinformationen im Zuge der Coronapandemie wurde die Haftungsimunität der Gatekeeper zunehmend in Frage gestellt. Gemäß der e-Commerce-Richtlinie aus dem Jahr 2000

haften die digitalen Plattformen nicht für illegale Inhalte, solange sie keine Kenntnisse von diesen haben. Es gilt das sogenannte „Notice and Take-down-Verfahren“: Sobald der Provider Kenntnisse von den rechtsverletzenden Inhalten erlangt, muss er diese so schnell wie möglich von der Plattform entfernen. Zudem ist es dem Gesetzgeber nicht erlaubt (Artikel 15, e-Commerce Richtlinie), die Plattformbetreiber aufzufordern, proaktiv nach Rechtsverstößen zu suchen.

Der Digital Service Act soll nun einheitliche Regelungen für Plattformbetreiber schaffen, um damit der Vereinheitlichung des digitalen Binnenmarkts (Digital Single Market, DSM) ein Stück näherzukommen. Zum Ärger der Kommission hat beispielsweise Deutschland mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) diesen Weg schon früher eingeschlagen. Die derzeitige Fragmentierung der Regelungen in Europa erschwert besonders den kleinen digitalen Unternehmen und Tech-Start-ups den Zugang zu den Märkten.

Um die Bedeutung und die Notwendigkeit des DSA zu erkennen, hat sich die Corona-Pandemie als regelrechter Katalysator erwiesen. Im Sommer rief der Europäische Rat ebenfalls zu "schnellem Handeln" auf, "um die Sicherheit der Bürger zu erhöhen und ihre Rechte in der digitalen Sphäre im gesamten Binnenmarkt zu schützen". Das Europäische Parlament begrüßt insgesamt das Vorhaben der Kommission und legte im Vorfeld in gleich vier Ausschüssen Entwürfe von Initiativberichten zum Thema DSA vor. Der belgische EVP-Abgeordnete Kris Peeters veröffentlichte den Bericht *„Digital Services Act und die Grundrechte betreffende Fragen“*. Eine Gruppe von Mitgliedsstaaten, alle samt Vorreiter in der Digitalbranche, veröffentlichten im Mai ein Positionspapier mit einer klaren Botschaft: Die grundsätzlichen Haftungsregelungen sowie das Verbot der Überwachungspflicht müssen bestehen bleiben.

Natürlich haben neben den Mitgliedsstaaten die Plattformen selbst großes Interesse an der Ausgestaltung der Regulierung. In den letzten Monaten ereignete sich eine regelrechte, meist virtuelle, Lobby-Schlacht in Brüssel und in den Mitgliedsstaaten. Auf höchster Ebene versuchten die Tech-Giganten, allen voran Google, mit einer sehr sorgfältigen, aber zum Teil aggressiven, Kampagne gegen eine härtere Regulierung digitaler Plattformen vorzugehen.

Nach mehrmaliger Verschiebung wurde das lang erwartete Mammutpaket, bestehend aus DSA und DMA, am 15. Dezember 2020 veröffentlicht.

Maßnahmen/Ziele

Der Digital Service Act soll künftig die Haftungsregeln für illegale Inhalte neu regeln, einen fairen Wettbewerb fördern und einen funktionierenden Binnenmarkt für die digitalen Dienstleister, aber auch für die Nutzer schaffen.

Bereits vor der Veröffentlichung des DSA war es der Kommission wichtig, zu betonen, dass die bestehenden Haftungsregeln für die Plattformen nicht maßgeblich verändert werden, vielmehr sollen die Sorgfaltspflichten („due diligence“) für Plattformen harmonisiert werden. Der horizontale Ansatz hat sich über die Jahre bewährt und wird beibehalten - die Haftungsregelungen gelten weiterhin gleichermaßen für alle Formen illegaler Inhalte und beschränken sich ausschließlich auf diese. Der Gesetzesvorschlag nimmt die Verantwortung der Unternehmen im Umgang mit Inhalten auf den Plattformen stärker ins Visier. Neue Verpflichtungen, beispielsweise in Bezug auf Transparenz, sollen eine Balance zwischen der Bekämpfung illegaler Inhalte und dem Schutz der Grundrechte schaffen. Eine Monitoringpflicht besteht nicht. Die Sorge vor der Aufhebung der Haftungsimmunität war im Vorfeld dennoch groß und die unbeliebten Stichwörter „Uploadfilter“ und „overblocking“ heizten die Diskussion weiter an. Automatisierte und zum Teil fehlerhafte Systeme zur Klassifizierung illegaler Inhalte, die möglicherweise bei einer Monitoringpflicht zum Einsatz kämen, würden die Meinungsfreiheit im Netz einschränken, so die Kritiker.

Der DSA unterscheidet, gemessen an der Größe und damit Reichweite, zwischen vier verschiedenen Online-Vermittlern: Intermediärdiensten, Hosting-Diensten, Plattformen und sehr großen Plattformen. Letztere erreichen ca. 45 Millionen (10 Prozent) Europäerinnen und Europäer und stellen dadurch ein besonderes Risiko für die Verbreitung illegaler Inhalte dar. Die Verpflichtungen steigen jeweils und werden in der folgenden Übersicht verständlich dargestellt:

Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Inhalte

Mit einem „notice and action“-Mechanismus (Benachrichtigungsmechanismus) soll es den Nutzerinnen und Nutzern erlaubt sein, als illegal erachtete Inhalte im Internet zu kennzeichnen und die Plattformen darüber in Kenntnis zu setzen. Zudem sollen die Plattformen mit sogenannten „Trusted Flaggern“ („vertrauenswürdigen Hinweisgebern“) zusammenarbeiten. Viele Plattformen setzten bereits Trusted Flagger ein, die im

besten Fall die notwendige Expertise haben, illegale Inhalte zu erkennen.

Was sind illegale Inhalte?

Der Gesetzesentwurf beinhaltet eine sehr weit gefasste Definition von illegalen Inhalten, Produkten und Diensten. Hassreden, terroristische Inhalte, rechtswidrige diskriminierende Inhalte, Material über sexuellen Missbrauch von Kindern, nicht-einvernehmliche Weitergabe von privaten Bildern, Online-Stalking, den Verkauf von gefälschten Produkten und die nicht autorisierte Nutzung von urheberrechtlich geschütztem Material oder Aktivitäten werden im DSA-Vorschlag explizit genannt.

Die Plattformen können nicht für illegale Inhalte haftbar gemacht werden, solange sie keine Kenntnis von diesem Content auf ihrer Plattform hatten. Es folgen außerdem keine Konsequenzen, sofern der Plattformbetreiber unverzüglich handelt und die Inhalte entfernt oder den Zugang sperrt. Die Plattformen sollen nun erklären, was und warum sie bestimmte Inhalte löschen.

Vorschriften für die Rückverfolgbarkeit gewerblicher Nutzer

Online-Marktplätze müssen die Identität der Händler vor deren Zulassung prüfen. Unternehmen aus nicht EU-Ländern brauchen außerdem einen rechtlichen Vertreter in der EU. Dadurch sollen Verkäufer illegaler Waren schneller und effektiver aufgespürt werden.

Wirksame Schutzvorkehrungen für die Nutzer

Nutzerinnen und Nutzer haben die Möglichkeit, Entscheidungen der Plattformen zur Moderation von Inhalten (content moderation), beispielsweise die Sperrung eines bestimmten Inhaltes, anzufechten. Dafür müssen den Usern Informationen und Erklärungen zu den Algorithmen und Entscheidungen verständlich dargelegt werden.

Erhöhung der Transparenz von Online-Plattformen

Nutzerinnen und Nutzer sollen nachvollziehen können, warum ihnen bestimmte Inhalte angezeigt werden. Die content moderation, Online-Werbung und verwendete Algorithmen der Online-Plattformen müssen transparent gemacht werden.

Verpflichtungen für sehr große Plattformen

Sehr große Plattformen sind verpflichtet, eine jährliche Risikobewertung (Artikel 26) durchzuführen, um systemische Risiken zu erkennen und schließlich gezielte Korrekturmaßnahmen vorzunehmen. Im Zuge dessen sollen sie einer Berichtspflicht nachkommen, d.h. sie müssen erklären, was sie beispielsweise gegen Desinformation tun und, wie sie zwischen legalen und illegalen Inhalten unterscheiden.

Zugriff für die Forschung auf die Kerndaten

Große digitale Plattformen werden zudem verpflichtet, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Zugang zu Daten für Untersuchungen zu gewähren, um zum Beispiel Risiken nachvollziehen zu können und die Einhaltung der Regelungen zu überprüfen.

Beaufsichtigungsstrukturen

Die Mitgliedsstaaten müssen sogenannte unabhängige **Digital Service Coordinator** (Koordinatoren für digitale Dienstleistungen) ernennen, die die Durchsetzung der Verordnung auf nationaler Ebene überwachen und ebenfalls einen jährlichen Bericht vorlegen sollen. Die genaue Ausgestaltung dieser Kontrollbehörde ist noch unklar, aber sie ist womöglich mit den Datenschutzbehörden vergleichbar. Im Rahmen dieser Kontrolle sollen alle sechs Monate die Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer einer Plattform überprüft werden. Überschreitet die Plattform die 45-Millionen-User-Marke, zählt der Anbieter zu einer „großen digitalen Plattform“ und obliegt weiteren Regulierungen. Die Koordinatoren haben außerdem das Recht, Daten anzufordern, die zur Überwachung und Bewertung der Durchsetzung notwendig sind.

Darüber hinaus soll eine unabhängige Beratergruppe von Koordinatoren namens „**European Board for Digital Services**“ zur Beaufsichtigung geschaffen werden. Dieses Gremium ist für eine europaweite harmonisierte Anwendung des DSA zuständig und soll die nationalen Koordinatoren und die Kommission beraten sowie diese bei der Aufsicht von großen digitalen Plattformen unterstützen.

Konsequenzen

Bußgelder von bis zu sechs Prozent des Jahresumsatzes dürfen bei Verstößen als Strafe verhängt werden. Sollten die digitalen Dienstleister den Kontrollbehörden falsche oder irreführende Informationen zur Verfügung gestellt haben,

kann die Strafe bis zu einem Prozent des Jahresumsatzes betragen.

Analyse

Ist der DSA die neue Verkehrsampel im digitalen Raum? Bei der Vorstellung des DSA/DMA-Pakets sagte Margrethe Vestager, dass „wir Regeln machen müssen, um Ordnung in dieses Chaos zu bringen“ und verglich die gegenwärtige Situation mit der Aufstellung der ersten Verkehrsampel in Cleveland vor etwa hundert Jahren.

Der DSA ist ohne Zweifel ein sehr umfassender und sorgfältig ausgearbeiteter Vorschlag, der neue Regeln zum Schutz aller Beteiligten vorsieht. Wie zu erwarten, bleiben die Grundprinzipien bestehen und geltende Regelungen, wie die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), sollen ergänzt werden. Aus deutscher Sicht lässt sich der Kommissionsvorschlag als Erfolg werten. Mit Blick auf die Vorschläge lassen sich Parallelen, wie beispielsweise die Transparenzberichte zum deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz finden. In den weiteren Verhandlungen ist es nun entscheidend, dass die EU nicht hinter den Standards des NetzDG zurückbleibt.

Das Inkrafttreten des Gesetzes liegt allerdings noch in weiter Ferne. Frankreich kündigte einen Tag nach der Veröffentlichung des Pakets an, eine Einigung während der französischen EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2022) anzustreben. Andere sprechen wiederum von einem sehr viel späteren Zeitpunkt. Der Kommissionsvorschlag muss nun im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt und abgestimmt werden. Die Berücksichtigung der Initiativberichte der EP-Ausschüsse könnte von Vorteil sein, aber trotz des überwiegend großen Lobs seitens des Parlaments, wurde bereits parteiübergreifend Nachbesserungsbedarf angekündigt. Es wird ein langer und arbeitsintensiver Weg sein, was bei diesem großen Gesetzesvorhaben nicht unüblich und auch notwendig ist. Die Debatte um den Digital Service Act wird höchstwahrscheinlich die nächsten zwei oder drei Jahre andauern, und es bleibt zu hoffen, dass sie weniger polarisiert ge-

führt wird, als zum Beispiel die Urheberrechtsverordnung. Dennoch sind sich die meisten Mitgliedsstaaten grundsätzlich in puncto Bekämpfung illegaler Inhalte im Internet einig. Schwieriger wird es dagegen in der Debatte um den DMA: Das Gesetzesvorschlag zur Marktkontrolle sieht Regulierung zur Einschränkung der Marktmacht großer digitaler Unternehmen vor. Unter dem DMA drohen sogar Strafen von bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes. Eine mögliche Zerschlagung des Unternehmens brachte die Kommission ebenfalls ins Spiel. Die großen digitalen US-Konzerne bringen sich bereits jetzt für die Fortführung der Lobbykämpfe in Stellung.

Seit der Wahl des neuen US-Präsidenten, Joe Biden wird häufig von einem Neuanfang der transatlantischen Beziehung gesprochen. Ist dieser Neuanfang nun in Gefahr? Die US Chamber of Commerce (US-Handelskammer) ließ mit einer Reaktion nicht lange auf sich warten und äußert ihre Sorge über die zukünftigen US-EU Beziehungen. „Es scheint, als wolle Europa erfolgreiche Unternehmen bestrafen, die viel in das Wirtschaftswachstum und die Erholung Europas investiert haben“, sagte der Vizepräsident der Handelskammer. Auf Seiten der Kommission bemüht man sich, den Vorwurf aus dem Weg zu räumen. Es sei vielmehr ein Zufall, und sollten zukünftig große Tech-Unternehmen aus anderen Ländern im europäischen Binnenmarkt tätig sein, bestehen selbstverständlich die gleichen Regeln, so die Argumentation der Kommission.

Fest steht, dass der digitale Wandel die Zukunft der Europäerinnen und Europäer entscheidend bestimmen wird. Der digitale Raum birgt großes Potential und die Möglichkeiten scheinen geradezu unbegrenzt. Daher ist es umso wichtiger, dass die europäischen Werte die Grundlage für Europas Digitalisierung bilden. Der vorgeschlagene harmonisierte Rechtsrahmen für digitale Plattformen ist die Grundvoraussetzung für ein zukünftiges innovatives und wettbewerbsfähiges Europa und lässt die tatsächliche Vollendung eines digitalen europäischen Binnenmarkts greifbar nahe erscheinen.

Klartext. Europa

Mit dem neuen Format **Klartext.Europa** wird das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung aktuelle und relevante europapolitische Themen aufgreifen, Projekte erläutern und verständlich darstellen.

Unser Ziel ist es,

- aktuelle europapolitische Themen verständlich zusammenzufassen,
- den Hintergrund und die Entwicklung zu beschreiben,
- Maßnahmen und Ziele präzise darzustellen,
- relevante Aspekte zu analysieren
- und über komplexe EU-Themen **Klartext** zu sprechen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)