

## POSITIONSPAPIER

### Schwerpunkte zum Vorschlag für eine Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) - COM(2020) 825 final

Brüssel/Berlin, 1. September 2021

Die Europäische Kommission hat ihren Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste (DSA)<sup>1</sup> als Aktualisierung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, der sogenannten E-Commerce-Richtlinie (EC-RL)<sup>2</sup>, Ende 2020 veröffentlicht. eco hat im März mit einem Positionspapier<sup>3</sup> reagiert und zu zahlreichen Teilen des Vorschlags Stellung genommen.

Seit der Vorlage des DSA haben die Diskussionen im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament an Fahrt aufgenommen, und es wurden ein Fortschrittsbericht<sup>4</sup> bzw. mehrere (Entwurfs-)Berichte veröffentlicht.

Zwar gibt es eine klare Unterstützung für den DSA zur Modernisierung des Rechtsrahmens für Internetdienste, doch sind die Fragen, u. a. hinsichtlich der Methoden und des Anwendungsbereichs, vielfältig und müssen noch beantwortet werden.

eco möchte die aktuellen Diskussionen durch die Hervorhebung ausgewählter Kernelemente und Themenbereiche unterstützen, um nicht nur deren Bedeutung für die Internetwirtschaft, sondern auch die Bedenken hinsichtlich der aktuellen Entwicklungen und Veränderungen im Zuge der Diskussion zu verdeutlichen.

#### 1. Rahmen und Anwendungsbereich

Die Stärke der EC-RL war ihr horizontaler und allgemeiner Ansatz, bei dem von Spezifität abgesehen wurde. Das Europäische Parlament und der Rat haben nun die Gelegenheit, das zu aktualisieren, was seit 20 Jahren den Eckpfeiler und den grundlegenden Rahmen der Internetregulierung bildet.

Das Internet und seine Dienste haben eine Vielzahl unterschiedlicher Erscheinungsformen. Wenn es aber um die Feinheiten geht, kann eine spezifische Gesetzgebung auf dem allgemeinen Rahmen aufbauen. Mehrere entsprechende Vorschläge wurden in letzter Zeit bereits präsentiert. Der DSA sollte daher ein allgemeiner, horizontaler Rahmen bleiben und weder ein Jugend- oder Verbraucherschutzgesetz noch ein weiteres Urheberrechtsgesetz werden. Um eine

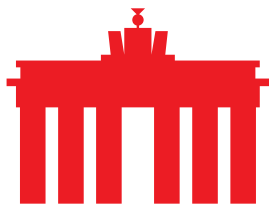
---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825>

<sup>2</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr), [ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.](#)

<sup>3</sup> <https://go.eco.de/dsa-de>

<sup>4</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8570-2021-INIT/de/pdf>



weitere Zersplitterung des europäischen digitalen Binnenmarktes zu verhindern, sollte der DSA – als Verordnung – den Mitgliedstaaten nicht erlauben, zusätzliche, darüber hinausgehende Beschränkungen festzulegen.

Es besteht die Gefahr, dass der Gesetzgeber den DSA mit Detailregelungen überfrachtet und einerseits eine Vielzahl sehr breit aufgestellter und vielfältiger Diensteanbieter (nicht zuletzt Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe) und andererseits eine überschießende Liste von Diensten (auch z.B. Messenger, Suchmaschinen, Live-Streaming) einbezieht. All dies könnte in Verbindung mit überbordenden und zu spezifischen Verpflichtungen dazu führen, dass das Ziel des digitalen Binnenmarktes behindert und innovative Unternehmen aus der EU gedrängt werden.

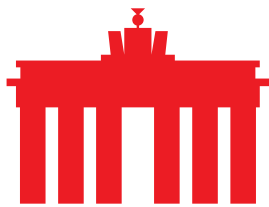
eco fordert daher den Gesetzgeber auf, den DSA allgemein und horizontal zu halten und den Anwendungsbereich nicht weiter auszudehnen, sondern klare Regelungen für die tatsächlich betroffenen Anbieter vorzugeben. Die Zielsetzung des DSA muss überdacht werden, wobei der Fokus auf grundlegende Rahmenbedingungen und Regelungen gelegt werden muss. Die vage Unterscheidung zwischen aktiv und passiv sollte endlich aufgegeben und stattdessen klare Kriterien gebildet werden. Die Verpflichtungen sollten effizient und ausgewogen sein und nur für Anbieter und Dienstleistungen gelten, die ein bestimmtes Risikoniveau aufweisen. So sollten beispielsweise die „Know Your Business Customer“-Anforderungen für Marktplätze gelten, aber nicht für alle Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen. Denn zu weit gehende Transparenzpflichten können zum Missbrauch des Systems führen und sich negativ auf Dienste, Anbieter und Nutzer:innen auswirken. Auch sollte kein Anbieter prima facie daran gehindert werden, Inhalte, die auf seinen Systemen gehostet werden, zu löschen oder den Zugang dazu zu sperren.

Darüber hinaus würde die Anwendung derselben erweiterten Pflichten, denen Hosting-Dienste oder sogar Online-Plattformen unterliegen, auf Durchleitungs-, Caching- oder "reine" Hosting-Dienste eine unangemessene zusätzliche Belastung für diese darstellen.

Während die Legalität von Inhalten gesetzlich determiniert ist, werden schädliche Inhalte nach einem subjektiven Eindruck bestimmt und zudem in den Mitgliedstaaten uneinheitlich gehandhabt. eco unterstützt den Ansatz der Kommission, die Regulierungsbemühungen auf illegale Inhalte zu konzentrieren und schädliche Inhalte gesondert zu behandeln, etwa durch freiwillige oder Ko-Regulierungsansätze. Dabei muss sichergestellt werden, dass gesetzliche Beschränkungen für die Sperrung von Internet-Diensteanbietern und freiwillige oder Ko-Regulierungsansätze nicht im Widerspruch zueinander stehen.

## 2. Definitionen

Einer der allgemeinen Kritikpunkte an der EC-RL war die teilweise mangelnde Klarheit der Definitionen. Dies gilt zum Beispiel für den Punkt der tatsächlichen Kenntnis. Bislang ist nicht eindeutig geklärt, wann die Kriterien der tatsächlichen Kenntnis erfüllt sind und wann nicht. Den an ihn gestellten Erwartungen an eine diesbezügliche Klarstellung wird der Text jedoch nicht gerecht, da er nicht näher auf diese Frage eingeht. Lediglich in Artikel 14.3 bietet der DSA ein Beispiel für



Hinweise, die zu "tatsächlicher Kenntnis oder Bewusstsein" führen. eco fordert den Gesetzgeber auf, klarzustellen, dass eine tatsächliche Kenntnis nur das Ergebnis einer Prüfung sein kann und dass eine Meldung oder ein gekennzeichnete Inhalt in keinem Fall eine strafbewährte Verpflichtung zur Entfernung oder Sperrung des Zugangs zu Informationen auf andere Weise als durch eine gerichtliche Anordnung begründen darf.

Eine neu eingeführte Begrifflichkeit ist jene des "aktiven Empfängers", welche die Grundlage für die weitere Definition von sehr großen Online-Plattformen bildet. Sie bleibt jedoch sehr unklar. Ein und derselbe/dieselbe Empfänger:in oder Nutzer:in kann leicht mit anderen Nutzer:innen verwechselt werden, z. B. wenn er/sie unterschiedliche Geräte (Mobilgeräte, Desktop-PCs), unterschiedliche Verbindungsmethoden (mobile Daten oder mehrere WLANs) oder auch unterschiedliche Anwendungen für den Zugang zu einer Online-Plattform (ein oder mehrere Browser, eine spezifische App) verwendet. Nur registrierte Nutzer:innen eines Dienstes / einer Plattform können eindeutig identifiziert und von anderen ausreichend unterschieden werden.

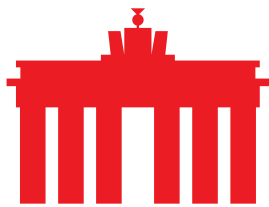
Schließlich werden in Erwägungsgrund 27 grundlegende Dienste genannt, die zur technischen Infrastruktur des Internets beitragen (z. B. DNS, CDN oder Domain-Register), und es wird bestätigt, dass diese Dienste unter den Haftungsschutz des DSA fallen können. eco möchte betonen, dass es der Klarheit des Rechtsrahmens und somit der Rechtssicherheit der Unternehmen zugute käme, wenn diese Verweise in den regulatorischen Teil des Vorschlags aufgenommen würden, wobei anzugeben wäre, in welche Kategorie von Vermittlern die genannten Dienste fallen.

### 3. Vertrauenswürdige Flagger

Online-Plattformen setzen schon seit geraumer Zeit vertrauenswürdige Flagger ein, um ihre Arbeit beim Auffinden und Bewerten unerwünschter Inhalte auf ihren Plattformen zu unterstützen. Die Auswahl der Partner und die Meldeverfahren waren bisher den Plattformen überlassen, abhängig von ihren Kriterien und Anforderungen. Es handelt sich dabei um ein System, das in hohem Maße auf Vertrauen zwischen den Beteiligten beruht.

Mit dem DSA nimmt der Gesetzgeber den Online-Plattformen diese Auswahlmöglichkeit, um sie auf nationaler Ebene zu zentralisieren, indem er es dem „Digital Services Coordinator“ überlässt, eine Mindestgruppe von ernannten vertrauenswürdigen Flaggern zu definieren. Dieser Änderungsvorschlag erfolgt, ohne dass dargelegt wird, warum ein bewährtes System, das zwischen vertrauenswürdigen Flaggern und Online-Plattformen entwickelt wurde, auf nationaler Ebene zentralisiert werden soll – während die meisten Online-Plattformen grenzüberschreitend arbeiten. eco hält diese Änderungen für nicht erforderlich und im Widerspruch zum digitalen Binnenmarkt, mithin eine Verschlechterung.

Eine Einrichtung sollte den Status eines vertrauenswürdigen Flaggers nicht durch die Erfüllung bestimmter Kriterien erhalten, sondern sich diesen Status aufgrund der von ihr erzielten Ergebnisse verdienen. Und es sollte einer Online-Plattform, die



mit diesem vertrauenswürdigen Flagger zusammenarbeitet, überlassen bleiben, über die Bearbeitung ihrer Berichte – im Sinne von Priorität und Vertrauenswürdigkeit – zu entscheiden. Schließlich sollte dieser Status entzogen werden, falls die Qualität der Berichte oder der Zusammenarbeit bestimmten Standards nicht entspricht – umso mehr, wenn eine Einrichtung, die im eigenen Interesse oder im Interesse ihrer Mitglieder arbeitet, den Status für vertrauenswürdige Flagger beantragen kann.

#### **4. Bekanntmachung, Takedown und Beschwerdeverfahren**

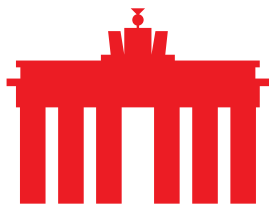
Der DSA führt ein relativ detailliertes Melde- und Maßnahmenverfahren für Hosting-Anbieter ein. Während eco die Wahl dieses Ansatzes versteht, würden wir einen Mechanismus begrüßen, der Hosting-Anbietern einen gewissen Spielraum lässt, um Takedown-Anfragen abzulehnen, welche sich auf Inhalte beziehen, die nicht offensichtlich illegal, sondern lediglich fragwürdig sind. Auf diese Weise könnte die große Gefahr des Overblockings minimiert werden – welche dadurch entsteht, dass die Hosting-Provider dafür haften, dass sie fragwürdige Inhalte, von denen sie Kenntnis erlangt haben, nicht vom Netz nehmen. Schließlich plädiert eco dafür, im DSA zu vermeiden, dass jede Anfrage in jedem möglichen Fall automatisch zu einer tatsächlichen Kenntnis führt – insbesondere im Hinblick auf Art. 14.3 DSA.

eco ist besorgt, dass der Gesetzgeber private Unternehmen in eine justizielle Rolle drängt. Die rechtliche Auslegung von Inhalten kann und darf keinesfalls an einen Vermittlungsdienstleister delegiert werden. Gerade wenn man bedenkt, dass das Internet ein globales Netzwerk ist und auch kleinere Vermittlungsdienstleister oft international agieren, stellt eine rechtliche Auslegung von Inhalten im Lichte des jeweiligen nationalen Rechts in jedem möglichen Markt eine unlösbare Herausforderung dar.

Die Situation würde sich noch weiter verschlechtern, wenn bestimmte Inhalte (z. B. Inhalte von besonderer Bedeutung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit) oder bestimmte Nutzer:innen (z. B. Personen von öffentlichem Interesse oder Medien) anders behandelt werden müssten.

Streng definierte Anforderungen und Fristen (30 Minuten, 24 Stunden usw.) für Reaktionen betreffend Inhalte sind für keine der beiden Seiten vorteilhaft, sondern setzen insbesondere kleinere Betreiber dem Risiko von Fehleinschätzungen aus und erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Overblocking drastisch.

Im Hinblick auf die vorgesehene Verpflichtung der Online-Plattformen, den Nutzer:innen ihrer Dienste ein internes Beschwerdesystem zur Verfügung zu stellen, möchte eco betonen, dass es unrealistisch und unverhältnismäßig ist, den Nutzer:innen die Möglichkeit einzuräumen, ein Beschwerdeverfahren bis zu sechs Monate nach einer Maßnahme der Plattform einzuleiten. Wenn ein:e Dienstleistungsempfänger:in die Entscheidung einer Online-Plattform nicht zeitnah anfechtet, muss davon ausgegangen werden, dass er/sie sich entweder nicht ungerecht behandelt fühlt, die Relevanz der Maßnahme gering ist oder das Konto nicht mehr aktiv ist. Für eine Online-Plattform würde diese lange Frist auf der anderen Seite zu einer höheren Fallzahl führen und dazu, dass Daten über eine



Entscheidung aufbewahrt werden müssen oder dass sich die Begründung in der Zwischenzeit geändert haben könnte. eco fordert daher, die Frist deutlich zu verkürzen. eco fordert den Gesetzgeber außerdem auf, Umstände zu definieren, in denen Vermittler nicht verpflichtet sind, Rechtsbehelfsmöglichkeiten anzubieten, einschließlich der außergerichtlichen Streitbeilegung, z.B. wenn es sich bei den fraglichen Inhalten um Spam, Material über sexuellen Missbrauch von Kindern oder terroristische Inhalte handelt sowie bei Maßnahmen, die auf Anordnungen nationaler Behörden beruhen.

Des Weiteren möchte eco in Bezug auf Art. 18.3 DSA betonen, dass das Schiedsverfahren keine Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch vorsieht und daher bösgläubige Akteure einen Vermittler mit außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren überhäufen könnten, was Kosten verursacht (die vor allem die Online-Plattform zu tragen hat) und das Verfahren für andere, legitime Empfänger:innen der Dienstleistung verlangsamt. Dieser Ansatz scheint ungerechtfertigt unausgewogen zu sein.

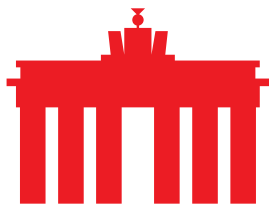
Schließlich ist eco der Auffassung, dass außergerichtliche Streitschlichtungsstellen von Regulierungsaufsichtsstellen zu unterscheiden sind und dies im Text klargestellt werden sollte.

## 5. Transparenzverpflichtungen

In dem Bemühen um mehr Transparenz führt der DSA-Vorschlag der Kommission Pflichten ein, gewisse Informationen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) des Vermittlungsdienstleisters vorzuhalten. Während Transparenz bis zu einem gewissen Grad ein begrüßenswerter Ansatz ist, betrachtet eco sie jedoch nur dann als sinnvoll, wenn die entsprechenden Pflichten angemessen und sachgerecht sind.

Wenn Anbieter von Vermittlungsdiensten verpflichtet werden, detaillierte Informationen z. B. über Maßnahmen, Werkzeuge und Algorithmen weiterzugeben, die zur Bekämpfung illegaler Verhaltensweisen oder Inhalte eingesetzt werden, könnte dies ein effizientes Funktionieren jener Maßnahmen verhindern und böswilligen Nutzern Umgehungsmöglichkeiten bieten. Während die allgemeinen Regeln zur Inhaltsmoderation einen dauerhaften Charakter haben, können sich einige detailliertere Bereiche entsprechend den weltweiten Entwicklungen ändern, ohne dass ein Vermittlungsdienstleister unmittelbaren Einfluss darauf hat. Folglich könnte eine Verpflichtung zu einem übertriebenen Detailgrad auch dazu führen, dass die AGB zu einem oft geänderten Dokument werden.

In der Einführung neuer und umfangreicher Transparenzmeldepflichten sieht eco keinen Nutzen, wenn überzogene Meldepflichten zu einem erhöhten administrativen, organisatorischen, personellen und finanziellen Aufwand für Unternehmen führen. Daher plädiert eco für vernünftige Berichtspflichten – denen eine weitere Ausweitung der Pflichten über Online-Plattformen hinaus völlig zuwiderlaufen würde.



Schließlich sieht eco hohe Erwartungen, aber auch Missverständnisse in Bezug auf Algorithmen, entsprechende Transparenz und deren Bewertung. Einerseits ist zu beobachten, dass der Gesetzgeber den Begriff vor allem für Empfehlungsalgorithmen verwendet, die aber nur einen Anwendungsbereich widerspiegeln. Andererseits scheinen die Erwartungen an die Wirkung von Transparenz überzogen. Ein Grund dafür ist, dass die Logik der Algorithmen meist aus Trainingsdaten gewonnen wird und sich nur selten in ihrem Quellcode widerspiegelt.<sup>5</sup>

eco plädiert daher dafür, die Forderungen nach Algorithmentransparenz und Evaluierungspflichten zu überdenken und in jedem Fall realistisch und hinreichend konkret zu halten.

## 6. Schlussfolgerung

Der DSA bietet die Möglichkeit, die Lücken in der EC-RL zu schließen und den horizontalen Rahmen entsprechend den technologischen Entwicklungen der letzten 20 Jahre zu aktualisieren. Der DSA-Vorschlag erfüllt jedoch nicht die Forderung nach einem klaren Anwendungsbereich und klaren Definitionen. Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass sich die Liste der einbezogenen Dienste auf die Notwendigen konzentriert und dass die Verpflichtungen den Fähigkeiten der Anbieter von Vermittlungsdiensten entsprechen. Dabei sollte auch das Ziel des europäischen digitalen Binnenmarktes und das Ziel der Innovation, die auch von europäischen Unternehmen ausgeht, im Auge behalten werden.

Das Trusted-Flagger-System ist eine ausgereifte Lösung, die von zahlreichen Plattformanbietern in Zusammenarbeit mit vielen verschiedenen Partnern genutzt wird. Der derzeitige Ansatz des DSA, dieses Instrument zu zentralisieren, mag gut gemeint sein. Der obligatorische Charakter in Kombination mit 27 nationalen Pools würde jedoch dazu führen, dass sich das derzeitige System in ein Ineffizientes und Kontraproduktives verwandelt.

Hinsichtlich der Notice und Takedown Regeln, in Kombination mit der streng definierten Frist zum Tätigwerden und dem Beschwerdeverfahren, versteht eco die Argumentation hinter dem gesetzgeberischen Ansatz. Neben klaren Regeln ist es jedoch notwendig, den Hosting-Providern einen gewissen Spielraum bei der Behandlung von z. B. Beschwerden einzuräumen, um zu verhindern, dass sie nur zwischen einer überschießenden Sperrung von Inhalten oder einer möglichen Haftung wählen können. Außerdem muss das Risiko des Missbrauchs berücksichtigt werden, und es sollten entsprechende Maßnahmen eingeführt werden.

Bei verschiedenen Gelegenheiten legt der DSA Transparenzpflichten für Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen fest. Während ein gewisses Maß an Transparenz sowohl den Vermittlern als auch den Regulierungsbehörden oder den Nutzern

---

<sup>5</sup> vgl. Harvard Business Review, "We Need Transparency in Algorithms, But Too Much Can Backfire", Kartik Hosanagar und Vivian Jair, 23. Juli 2018, <https://hbr.org/2018/07/we-need-transparency-in-algorithms-but-too-much-can-backfire>



helfen kann, müssen diese Pflichten angemessen und sachgerecht sein. Übertriebene Erwartungen sind hingegen kontraproduktiv.

Schließlich ist zu bedenken, dass die europäische Regelung als Blaupause für die internationale Gesetzgebung dienen kann und dass in anderen Ländern eine restriktivere Auslegung zu unerwünschten Ergebnissen führen kann, die durch den DSA gerechtfertigt sind.

---

### Über eco

Mit mehr als 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco das Internet maßgeblich mit, fördert neue Technologien, gestaltet Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen der Mitglieder in Politik und internationalen Gremien. Die Schwerpunkte des Verbandes sind die Verlässlichkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit, Vertrauen und eine ethisch orientierte Digitalisierung. Deshalb setzt sich eco für ein freies, technologieneutrales und leistungsfähiges Internet ein.