



Digitalpolitische Gesetzgebung wirkungsvoll begleiten

Ein Leitfaden für die
Zivilgesellschaft

Stand: Mai 2022

Vorwort

Für die Stabilität unserer demokratischen Strukturen und den Schutz europäischer Werte ist eine starke Zivilgesellschaft essenziell. So sollte sie auch bei der Mitgestaltung der umfassenden Digitalisierung unserer Gesellschaft eine zentrale Rolle spielen. Digitalpolitische Debatten werden bisher jedoch stark durch wirtschaftliche Stimmen dominiert und große Tech-Konzerne haben durch ihre Quasimonopolstellung bei sozialen Netzwerken und bei der Entwicklung von Künstlicher Intelligenz enorme Gestaltungsmacht.

Die neue Bundesregierung macht in ihrem Koalitionsvertrag deutlich: „Die Zivilgesellschaft binden wir besser in digitalpolitische Vorhaben ein und unterstützen sie, insbesondere in den Bereichen Diversität und Civic Tech.“¹ Dieses Angebot an zivilgesellschaftliche Organisationen ist eine Chance für NGOs, Think Tanks und Vereine, sich mit ihren digitalpolitischen Ideen aktiv einzubringen und die Politik an ihrem Versprechen zu messen. Denn kaum ein Politikfeld hat in der jüngeren Vergangenheit einen solchen Zuwachs an Regulierung erlebt wie der digitalpolitische Sektor. Gleichzeitig fallen immer mehr politische und regulatorische Vorhaben in die Zuständigkeit der Europäischen Union – nicht zuletzt aufgrund der Größenordnung der aktuellen digitalpolitischen Herausforderungen und des politischen und ökonomischen Gewichts des EU-Binnenmarkts. Zivilgesellschaftliche Akteure stellt das vor große Herausforderungen, denn sie müssen plötzlich nicht nur auf einer politischen Ebene aktiv werden, um ihre Positionen in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen, sondern auf nationaler wie auch europäischer Ebene. Gleichzeitig eröffnet die europäische Dimension auch Chancen, etwa durch neue Netzwerke, strukturierte Konsultationsprozesse und transnationale Allianzen.

Im Bereich „Digitalisierte Gesellschaft“ der Stiftung Mercator möchten wir dazu beitragen, dass die Zivilgesellschaft die besonderen Herausforderungen der Digitalpolitik meistern, neue Chancen nutzen und den digitalen Wandel aktiv mitgestalten kann. Hierfür entwickeln und fördern wir zivilgesellschaftliche Akteure projektbasiert und institutionell, unterstützen den Aufbau von Bündnissen und Foren zum Erfahrungsaustausch, bieten unseren Partnern über Veranstaltungen eine Bühne und stellen Informationen bereit.

Der vorliegende Leitfaden versteht sich als solch ein Informationsangebot. Er soll Einblicke vermitteln in zentrale Erfahrungen und Elemente der Einflussnahme für zivilgesellschaftliche Akteure auf digitalpolitische Prozesse, insbesondere auf EU-Ebene, Gestaltungsspielräume für die Zivilgesellschaft auch nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens verdeutlichen, und über konkrete Ableitungen und Empfehlungen die Arbeit der Organisationen unterstützen. Gleichzeitig soll er Anregung zur Diskussion bieten. Neben einem Überblick über europäische wie nationale Gesetzgebungsprozesse enthält er konkrete Tipps und Strategien zur Interessenvertretung und Einflussnahme, sowohl direkt auf den politischen Prozess wie auch zur begleitenden Öffentlichkeitsarbeit.

Im ersten Abschnitt dieses Leitfadens wird daher Überblickhaft anhand zweier Beispiele aus der Vergangenheit – der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sowie der ePrivacy-Richtlinie – auf die für die digitale Zivilgesellschaft relevanten Prozesse, Schritte und Wirkhebel bei der Einflussnahme im europäischen und nationalen Gesetzgebungsprozess eingegangen. Der zweite Abschnitt befasst sich mit drei neueren, teilweise aktuell noch laufenden EU-Gesetzgebungsprozessen – dem Digital Service Act (DSA), dem Digital Markets Act (DMA) sowie dem Artificial Intelligence Act (AIA) – und gibt einem Ausblick auf Handlungsspielräume von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die genannten Gesetzesvorhaben sollten als exemplarisch, aber keineswegs erschöpfend verstanden werden. Im Gegenteil: Die aus ihnen gezogenen Schlüsse sollen vor allem bei laufenden und zukünftigen Gesetzgebungsverfahren behilflich sein. Die beiden inhaltlichen Abschnitte werden von einer grafischen Aufbereitung des europäischen und deutschen Gesetzgebungsprozesses begleitet, die die verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme und Zeitpunkte visualisiert. Wir hoffen, dass der Leitfaden als Impuls zivilgesellschaftlichen Organisationen, ihren Förderern helfen und einen Ausgangspunkt für Diskussionen bieten kann.

Mit freundlichen Grüßen,



Carla Hustedt
Bereichsleiterin Digitalisierte Gesellschaft

¹ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf>

Rückblick: DSGVO

Vom Gesetzesvorschlag der EU-Kommission im Jahr 2012 bis zur Abstimmung über die EU-Datenschutzgrundverordnung 2016 sind vier Jahre vergangen. Die Debatte begann jedoch bereits 2010 mit einem Konsultationsverfahren.² Die europäische Zivilgesellschaft war früh am Prozess beteiligt, was u.a. auch auf die politischen Debatten zur Überwachung von Konzerndaten durch Geheimdienste und der Terrorismusbekämpfung ab 2006 zurückzuführen ist.³ Das große Zeitfenster der Entstehung der DSGVO hat es zivilgesellschaftlichen Akteur*innen aus operativer Sicht ermöglicht, auch mit beschränkten Ressourcen die Entwicklung des Entwurfes zu begleiten. Insbesondere für Bürgerrechtsorganisationen aus kleineren Mitgliedsstaaten boten sich dadurch vermehrt Räume zur Organisation in europäischen Dachverbänden. **Für die digitale Zivilgesellschaft sind längere Laufzeiten von Gesetzesprozessen oftmals von Vorteil.**

Den Berichterstatter*innen des europäischen Parlaments kommt eine zentrale Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess zu. Sie sind treibende Kräfte hinter den Gesetzesvorhaben und vertreten die Position des Parlaments in den politischen Verhandlungstreffen mit den anderen beiden im gesetzgebenden Prozess der EU involvierten Institutionen (EU-Kommission und Rat), den sogenannten Trilogern. **Die strategisch zentrale Stelle der Berichterstatter*innen im europäischen Gesetzgebungsprozess sollte die digitale Zivilgesellschaft nicht unterschätzen. Denn gerade hier lässt sich die massive Verlagerung des Lobbyismus, die rund um die DSGVO in Richtung jener Organisationen stattfand, die es sich leisten konnten, nachzeichnen.**⁴ Jan-Philipp Albrecht, ehemaliger Abgeordneter der Grünen im EU-Parlament und Berichterstatter für die DSGVO, berichtete von den Versuchen bestimmter Lobbygruppen durch häufige Terminanfragen, Einladungen und Treffen, die mitunter über das legitime Maß hinaus gingen, sowie durch gezieltes Streuen von Falschinformationen Einfluss auf die politische Willensbildung zu nehmen.⁵ Auch auf die Schattenberichterstattenden – von den Fraktionen ausgewählte Abgeordnete, die in den für einen Gesetzestext federführenden Ausschüssen den Fortgang des jeweiligen Berichts verfolgen und mit dem/der Berichterstattenden Kompromisstexte aushandeln – und weitere Abgeordnete im damals federführenden Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und den weiteren mitberatenden Ausschüssen wurde über das gängige Maß hinaus Einfluss ausgeübt, teilweise mit Erfolg. Verschiedene Stellungnahmen der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) zum Kommissionsentwurf spiegelten eine starke Vertretung von Wirtschaftsinteressen wider. Die DSGVO entstand in einer einmaligen politischen Konstellation, in der sich der sich Albrecht als federführender Berichterstatter des Europäischen Parlaments zusammen mit der zuständigen EU-Kommissarin gegen die Aufweichung des europäischen Datenschutzes und damit auf die Seite der Zivilgesellschaft stellte. **In dieser Hinsicht muss die digitale Zivilgesellschaft stärker darauf hinarbeiten, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen und sich auf europäischer Ebene auf die Radare relevanter Politiker*innen setzen, z.B. durch die Multiplikation eigener Interessen in transnationalen Allianzen.**

² https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_de

³ <https://digitalcourage.de/blog/2018/ein-interview-mit-jan-philipp-albrecht>

⁴ <https://www.derstandard.at/story/1360161300194/massives-lobbying-gegen-datenschutzverordnung>

⁵ <https://www.janalbrecht.eu/2013/02/2013-05-23-lobbyismus-zur-eu-datenschutzreform/>

Entgegen der Erwartung vieler hat die damalige deutsche Bundesregierung im DSGVO-Gesetzgebungsprozess vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten. Dabei hat sie Verbraucherinteressen und Grundrechtsfragen zum Vorteil der Lobbys der Verlage, der digitalen Werbeindustrie und der großen Digitalplattformen vernachlässigt und das allgemein als hoch eingestufte deutsche Datenschutzniveau kaum verteidigt. Unter dem Strich entstand am Ende der Verhandlungen zwar eine DSGVO, die an den Grundprinzipien des Datenschutzes festhält und zugleich neue, sinnvolle Datenschutzinstrumente einführt. **Die deutsche digitale Zivilgesellschaft sollte dennoch daran arbeiten, ihren Einfluss im Gesetzgebungsprozess auf nationaler Ebene im Bundestag, aber auch den federführenden Ministerien und Fachreferaten auszubauen.** Nur darüber kann eine adäquate Repräsentation der eigenen Perspektiven in den deutschen Verhandlungspositionen auf europäischer Ebene erreicht werden. Nach dem Inkrafttreten europäischer Verordnungen/Richtlinien gilt dies gleichermaßen für die nationale Ebene.

Seit Inkrafttreten der DSGVO am 25. Mai 2018 haben zivilgesellschaftliche Akteur*innen die Möglichkeit, Bußgelder zu erwirken, europaweit Verfahren bei den Aufsichtsbehörden anzustoßen und auch gerichtlich gegen Verstöße vorzugehen. Dieser Wirkhebel ist ein zentrales Druckmittel zum Offenlegen von Verstößen gegen die DSGVO und den digitalen Verbraucher*innenschutz. Journalismus bleibt weiterhin ein Kernelement zum Bekanntmachen von Rechtsbrüchen und Geschichten, aus denen die unangenehmen Folgen für Bürger*innen erkennbar sind.

Die EU-Mitgliedstaaten haben im Rahmen der Umsetzung der DSGVO verfügbare Öffnungsklauseln und Ausnahmen breit ausgelegt, die zu unterschiedlichen Schutzniveaus für betroffene Personen in der EU führen.⁶ Das ist verknüpft mit einem von vielen Seiten festgestellten Durchsetzungsdefizit – insbesondere ein Blick auf die Untätigkeit der irischen Aufsichtsbehörde im Umgang mit den dort ansässigen Technologieunternehmen untermauert das. Doch auch die Ausstattung, Prioritätensetzung und Koordination der deutschen Aufsichtsbehörden löste Kritik aus. **Die digitale Zivilgesellschaft sollte daher europäischen und nationalen Gesetzgeber*innen die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung und Nachbesserung der DSGVO verdeutlichen.** Dazu kann z.B. die Verabschiedung der ePrivacy-Verordnung, die die DSGVO in den Bereichen der digitalen Kommunikation und der Online-Werbung konkretisieren soll, gehören.⁷

Was daraus folgt:

- Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene muss die digitale Zivilgesellschaft an zentralen Stellen – seien es z.B. die Berichterstatter*innen des europäischen Parlaments oder federführende Ministerien und Fachreferate – für adäquate Einflussmöglichkeiten sorgen, um eigene Positionen unmittelbar in politischen Prozessen zu platzieren.
- Dabei sollte die digitale Zivilgesellschaft – wo thematisch sinnvoll – verstärkt auf die Multiplikation eigener Interessen in transnationalen Allianzen bauen. Auf diese Weise kann sie effektiver der Durchschlagskraft großer international aufgestellter Konzerne entgegen-treten.
- Die digitale Zivilgesellschaft sollte im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen frühzeitig die Durchsetzung mitdenken und auf sich abzeichnende Durchsetzungsdefizite aufmerksam machen.

⁶ <https://netzpolitik.org/2019/ein-jahr-datenschutzgrundverordnung-zwoelf-monate-zwoelf-meinungen/#Benjamin%20Bergemann>

⁷ <https://digitalegesellschaft.de/2020/08/10-jahre-fuer-besseren-datenschutz-dsgvo-und-nun/>

Rückblick: ePrivacy-Rechtsrahmen

Im Gegensatz zur DSGVO **konnte die ePrivacy-Verordnung bislang nicht die Durchsetzungskraft entwickeln**, die sich die Beteiligten erhofft haben, da sie noch immer nicht beschlossen werden konnte: Bereits im Januar 2017 hatte die EU-Kommission einen Entwurf für eine Überarbeitung des ePrivacy-Rechtsrahmens – diesmal in Form einer Verordnung – vorgelegt.⁸ Schon bei der vorangegangenen Konsultation zeigte sich eine deutliche Dominanz von Wirtschaftsunternehmen, während **nur eine geringe Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen ihre Position in die Befragung einbrachte**. In deren Ergebnissen zeigten sich ebenfalls deutliche inhaltliche Divergenzen: Die teilnehmenden Privatpersonen und NGOs sprachen sich mit großer Mehrheit für strengere Datenschutzvorschriften aus, während Unternehmen eine weniger strikte Auslegung befürworteten.⁹

Aktuell steht eine Entscheidung zur ePrivacy-Verordnung weiterhin aus, da die Trilogverhandlungen weiter andauern. Nachdem das EU-Parlament bereits im Oktober 2017 seine Position beschlossen hatte,¹⁰ standen die Verhandlungen im Rat der EU lange still. Erst im Februar 2021 einigten sich die Mitgliedstaaten im Rat auf ihre gemeinsame Position,¹¹ so dass die Trilogverhandlungen zwischen Rat, Kommission und Parlament beginnen konnten.

Die bisher geltende ePrivacy-Richtlinie, auch als „Cookie-Richtlinie“ bezeichnet, stammt aus dem Jahr 2002 und wurde zuletzt 2009 überarbeitet. Sie regelt unter anderem den Einsatz von Website-Cookies und hatte ursprünglich zum Ziel, den Verbraucher*innen eine Kontrollmöglichkeit bei der Erhebung persönlicher Daten zu geben. **Allerdings weist die Richtlinie in ihrer aktuellen Form deutliche Defizite bei ihrer Umsetzung auf** und führte lange Zeit zu Rechtsunsicherheit, die erst durch höchstinstanzliche Urteile abgemildert werden konnte.¹² Mit dem Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz (TTDSG) trat im Dezember 2021 ein Gesetz in Kraft, das die Regelungen der Richtlinie abschließend umsetzen soll – allerdings rund 10 Jahre nach deren Inkrafttreten. Bislang ist die **Wirkung der Regelungen – nicht zuletzt aufgrund mangelnder Durchsetzung – weiter begrenzt** und hat ihr Ziel, den Bürger*innen ein wirksames Instrument zur Sicherung ihrer digitalen Souveränität an die Hand zu geben, verfehlt.

Sowohl die uneinheitliche Umsetzung der überarbeiteten ePrivacy-Richtlinie in Deutschland als auch die lang andauernden Verhandlungen der Mitgliedstaaten zur ePrivacy-Verordnung unterstreichen deutlich, wie wichtig eine **informierte und engagierte digitale Zivilgesellschaft** für den politischen Prozess auf allen Ebenen ist. Sie kann mit ihrer technischen Expertise **kritische Aspekte von Gesetzentwürfen in die Öffentlichkeit tragen** und gegenüber politischen Stakeholdern **auf die Wichtigkeit einer zügigen und einheitlichen Umsetzung von EU-Rechtsakten hinweisen**, wie es z.B. das Bündnis „European Digital Rights“ und andere zivilgesellschaftliche Akteur*innen wie die Vereine Digitalcourage und Digitale Gesellschaft wiederholt getan haben.¹³

Der Fall der ePrivacy-Richtlinie unterstreicht, wie wichtig es ist, bereits im Gesetzgebungsverfahren auf eine konkrete Ausgestaltung der Umsetzung zu pochen, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu ermöglichen und eine nachgelagerte Standardsetzung zu vermeiden, die möglicherweise nicht im Interesse des Gesetzgebers liegt.

⁸ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0003\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0003(COD))

⁹ <https://netzpolitik.org/2016/reform-der-eprivacy-richtlinie-die-naechste-lobbyschlacht-um-unsere-privatsphaere-hat-begonnen/>

¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0324_EN.html

¹¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6087-2021-INIT/en/pdf>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0673>

¹³ <https://digitalegesellschaft.de/wp-content/uploads/2018/03/ePrivacy-openletter-FINAL.pdf>

Was daraus folgt:

- Die wirksame Durchsetzung ist bei zahlreichen digitalpolitischen Vorhaben eine große Herausforderung, was die ePrivacy-Richtlinie eindrucksvoll unterstreicht.
- Um effektive Gesetzgebung zu gewährleisten, muss im Entstehungsprozess ein großes Augenmerk auf eine besonders konkrete Ausgestaltung und präzise Definition von Standards gelegt werden, um Spielraum für die spätere rechtliche und praktische Auslegungsfragen zu vermeiden.
- Die digitale Zivilgesellschaft muss früh aktiv werden, um auf eine mangelnde Konkretisierung des Gesetzesentwurfs hinzuweisen, damit dieser später die gewünschte Wirkung entfalten kann.

Aktuelle Cases: DSA & DMA

Im Unterschied zur DSGVO sind die Zeitfenster beim DSA und DMA von den Gesetzesvorschlägen der EU-Kommission bis zum Inkrafttreten derselben um ein Vielfaches kürzer. Im Dezember 2020 erschienen die Kommissionsvorschläge und gut anderthalb Jahre später, Mitte 2022, könnten die beiden Gesetzespakete laut aktuellen Zeitplänen von den europäischen Institutionen verabschiedet werden.¹⁴ Die enorme Beschleunigung der Zeitpläne, die eine Rekordzeit für wichtige Rechtsakte darstellt, fordert die digitale Zivilgesellschaft heraus. Es bleibt weniger Spielraum, um die Entwürfe in ihrer Gesamtheit zu begleiten, die Masse an Impulsen verschiedener Stakeholder aus Wirtschaft, Medien etc. zu verfolgen (im Rahmen der öffentlichen Konsultationen sowie in der Phase der Positionsfindung in Parlament und Rat) und mit eigenen Maßnahmen – Positionspapieren, Diskussionsevents, Stakeholder-Gesprächen etc. – Einfluss zu nehmen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich **eine Fokussierung auf wenige, besonders relevante Maßnahmen pro Entwurf**.

Gleichzeitig verändern kürzere Gesetzgebungsprozesse die Dramaturgie der Einflussmöglichkeiten. Um die Ressourcen-Nachteile nicht nur in qualitativer Hinsicht (siehe vorherigen Punkt), sondern auch in quantitativer Hinsicht wettzumachen, gilt es die Zeitpunkte für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen stärker abzuwägen und das Level bei Diskussionsveranstaltungen, Stakeholder-Gesprächen und Positionspapieren bewusster zu wählen (Arbeitsebene und/oder Leitungsebene). Zugleich **gewinnen nationale und transnationale Interessenverbände und Allianzen zusätzlich an Gewicht**, da sie die Streuung bei öffentlichkeitswirksamen Formaten deutlich erhöhen können und den politischen Wirkhebel bei Stakeholder-Gesprächen stärken.

Letzteres ist mit Blick auf die Lobby-Power der Big-Tech Unternehmen umso wichtiger. Laut einem Report von Lobby Control aus 2021 vertreten 12 der 15 aktivsten Lobbyist*innen rund um den DMA/DSA Unternehmensinteressen. Die daraus resultierende relative Diskurshoheit kann einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Ausgestaltung von Gesetzestexten haben.¹⁵ **Zivilgesellschaftliche Organisationen sollte daher kontinuierlich auf sich und ihre Positionen aufmerksam machen - auch um sicherzustellen, dass ihre Vorschläge im Verlauf der Änderungsanträge nicht verwässert oder komplett gestrichen werden**. Wie das konkret – als individuelle Organisation oder im Netzwerk – aussehen kann, zeigen diese Beispiele:

[Joint letter on protecting end users' rights in the Digital Markets Act](#)

[AlgorithmWatch reacts to the release of the EU's DSA](#)

[Mozilla position paper on the EU's DSA](#)

[Statement der Initiative „Konzernmacht beschränken“](#)

¹⁴ <https://www.euractiv.com/section/digital/news/key-eu-lawmaker-aims-for-april-deal-on-digital-markets-act/>

¹⁵ https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Studie_de_Lobbymacht-Big-Tech_31.8.21.pdf

Gleichzeitig sehen einige der digitalpolitischen Vorhaben neue Regeln vor, die zivilgesellschaftlichen Akteur*innen konkrete Möglichkeiten zur aktiven Mitwirkung an der Durchsetzung geben. Beim DSA sind hier beispielhaft die sogenannten trusted flagger zu nennen, die eine prominente Rolle bei der Meldung von illegalen Inhalten, v.a. Hate Speech, auf Online-Plattformen spielen sollen. Die Rolle der trusted flagger ist jedoch nicht gänzlich unumstritten, da sie gegenüber Meldungen einfacher Nutzer*innen privilegiert behandelt werden und ihnen so eine entscheidende Rolle zufallen könnte.¹⁶

Die Auswahl der trusted flagger soll durch den sogenannten Digital Services Coordinator geschehen, eine nationale Behörde, die für die Überwachung der Dienste von Online-Plattformen zuständig sein wird.¹⁷ Als zentrale nationale Anlaufstelle für die EU-Kommission und für Plattformen, kann der Digital Services Coordinator die Regeln durchsetzen und Plattformen bei Verstößen sanktionieren. Der DSA könnte damit Gefahr laufen, zwischen europäischer und nationaler Verantwortung bei der Durchsetzung seiner Vorgaben zu verwässern, da insbesondere die jeweiligen nationalen Regulierer sich um ein breites Regulierungsportfolio kümmern müssen, in dem Plattformregulierung nur ein Aspekt unter vielen ist.¹⁸ **Die digitale Zivilgesellschaft sollte mit Blick auf den so zentralen Aspekt der Durchsetzung des DSA im Spannungsfeld zwischen nationalen und europäischen Befugnissen aus der Durchsetzungsproblematik der DSGVO lernen. Dazu gehören das Mitwirken an der Gestaltung des Digital Services Coordinator und das Schaffen von Aufmerksamkeit für potenzielle Durchsetzungsdefizite.**

Was daraus folgt:

- Vor dem Hintergrund beschleunigter Gesetzgebungszyklen muss die digitale Zivilgesellschaft mit Blick auf die zumeist begrenzten eigenen Ressourcen eine Fokussierung auf wenige, besonders relevante Maßnahmen pro Entwurf vornehmen.
- Parallel sollten zivilgesellschaftliche Organisationen kontinuierlich auf sich und ihre Positionen aufmerksam machen - auch um sicherzustellen, dass ihre Vorschläge im Verlauf der Änderungsanträge nicht verwässert oder komplett gestrichen werden. Dabei sollten Maßnahmen und Inhalte in allen formellen und informellen Schritten der Gesetzgebungsprozesse intensiv – mit Positionspapieren, Diskussionsevents, Stakeholder-Gesprächen etc. – begleitet werden.
- Nach der Verabschiedung einer inhaltlich zufriedenstellenden Verordnung/Richtlinie ist die Arbeit noch nicht getan, wie die Durchsetzungsproblematik bei der DSGVO eindrücklich zeigt. Damit sowohl DMA als auch DSA ihre ganze Wirkung entfalten können, liegt es auch an der digitalen Zivilgesellschaft, Durchsetzungsdefizite aufzuzeigen und operativ, wie z.B. bei der Gestaltung der Funktion des Digital Services Coordinator, mitzuwirken. Auf diese Weise wird einer Situation vorgebeugt, in der regulatorische Standards allein zwischen dem Gesetzgeber und den Unternehmen ausgehandelt werden.

¹⁶ <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/dsa-paying-the-consequences>

¹⁷ <https://www.eff.org/deeplinks/2022/02/enforcement-overreach-could-turn-out-be-real-problem-eus-digital-services-act>

¹⁸ <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/der-dsa-entwurf-ehrgeizige-regeln-schwache-durchsetzungsmechanismen>

Aktueller Case: Artificial Intelligence Act

Mit ihrem Entwurf des Artificial Intelligence Act (AI Act) hat die EU-Kommission im April 2021 einen Vorschlag für ein EU-weites Rahmenwerk vorgelegt, das den Einsatz von risikobehafteten KI-Anwendungen regeln und gewisse Anwendungsfälle von Künstlicher Intelligenz, etwa zum Social Scoring oder zur unterschweligen Manipulation von Menschen, verbieten soll.¹⁹ Die Kommission schlägt einen risikobasierten Ansatz vor, der bei sogenannten „Hochrisikoanwendungen“ eine ex-ante Konformitätsbewertung und dauerhafte Monitoring-Verfahren für den KI-Einsatz verpflichtend vorsieht. Weniger riskante Anwendungen müssten nach den Plänen der Kommission lediglich gewisse Transparenzanforderungen erfüllen.²⁰

Zwar beteiligten sich bei der Konsultation zum AI Act relativ viele EU-Bürger*innen direkt, dennoch nahmen fast dreimal so viele Unternehmen und Unternehmens- bzw. Wirtschaftsverbände wie Nichtregierungsorganisationen teil.²¹ Noch deutlicher wird der Einfluss von Unternehmen bei der Kommentierung des Kommissionsentwurfs: Hier stammt über die Hälfte der eingereichten Rückmeldungen von Unternehmen und Unternehmens- bzw. Wirtschaftsverbänden, während Nichtregierungsorganisationen nur rund 18% des Feedbacks ausmachen.²²

Während die EU-Mitgliedstaaten auf einen zügigen Beschluss einer gemeinsamen Position hinarbeiten, sind die Beratungen im EU-Parlament weniger fortgeschritten, nachdem erst im Dezember 2021 die zuständigen Ausschüsse benannt wurden.²³ Es ist also davon auszugehen, dass die **Verhandlungen zum AI Act weniger schnell abgeschlossen** sein dürften als im Falle von DSA und DMA. Dies bietet der digitalpolitisch aktiven Zivilgesellschaft **mehr Raum, die eigenen Positionen einzubringen**.

Vor allem die Fragen, **welche KI-Anwendungen als Hochrisiko-KI eingestuft werden** sollten und **wie effektive Transparenz gewährleistet werden kann**, sind entscheidende Punkte, an denen sich die Zivilgesellschaft **im Sinne gestärkter Bürgerrechte** sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einbringen sollte. Ein breites Bündnis von 120 europäischen Bürgerrechtsorganisationen hat mit einer gemeinsamen Stellungnahme bewiesen, dass **ein koordiniertes Vorgehen nicht nur Ressourcen sinnvoll nutzt, sondern auch eine kritische Reichweite generieren kann**.²⁴ Da die EU-Kommission zudem ermächtigt werden soll, mithilfe sogenannter „Delegierter Rechtsakte“ auch nach der Verabschiedung des AI Act noch Änderungen an der Liste von Hochrisiko-Anwendungen vorzunehmen, sollten zivilgesellschaftliche Akteur*innen langfristig auf eine regelmäßige Überprüfung und ggf. Nachschärfung der Risikobewertung drängen.

Bei der Verordnung zeichnet sich zudem ab, dass Fehler aus der Konzeption der ePrivacy-Richtlinie wiederholt werden könnten und der AI Act in seinen Definitionen zu unkonkret bleibt. Der Einsatz von „Human-in-the-Loop“-KI-Systemen etwa droht unzureichend konkret ausgestaltet zu werden, sodass die Konkretisierung in externe Standardsetzungsprozesse verlagert würden. In diesen Prozessen sind **zivilgesellschaftliche Stimmen häufig nur schwach vertreten** – hier gilt es, auf eine Stärkung der bürger- und verbraucherrechtlich engagierten Organisationen hinzuwirken. Auf europäischer Ebene sind mit dem Europäischen

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>

²⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Kunstliche-Intelligenz-ethische-und-rechtliche-Anforderungen/public-consultation_de

²² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Kunstliche-Intelligenz-ethische-und-rechtliche-Anforderungen/feedback_de?p_id=24212003

²³ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0106(COD)&l=en)

²⁴ <https://edri.org/wp-content/uploads/2021/12/Political-statement-on-AI-Act.pdf>

Verbraucherverband BEUC und der Europäischen Vereinigung zur Koordinierung der Verbrauchervertretung in der Normung ANEC bereits entsprechende Strukturen vorhanden, sie müssen allerdings **besser in die Standardsetzungsprozesse eingebunden werden**.

Auf nationaler Ebene ist vor allem die Frage zu klären, welche Behörde für die Benennung jener Stellen zuständig sein soll, welche die Konformität von Hochrisiko-KI-Anwendungen mit den Vorgaben der Verordnung prüft. Gleiches gilt für die Benennung der für die Durchsetzung der gesamten Verordnung zuständigen nationalen Behörde. Hier **kann sich die Zivilgesellschaft mit Empfehlungen gegenüber den zuständigen nationalen Ministerien einbringen**, die sie aus ihrer umfangreichen Praxiserfahrung im Umgang mit KI-Technologien ableitet.

Was daraus folgt:

- Die digitale Zivilgesellschaft verfügt über vielfältiges und wertvolles Fachwissen, das sie frühzeitig und mit Nachdruck in die Ausgestaltung von Digitalgesetzgebung einbringen muss – vor allem dort, wo Bürger- und Verbraucherinteressen ganz direkt betroffen sind.
- Standards und Umsetzungsmaßnahmen sollten bereits im Gesetzgebungsprozess klar definiert werden. Dort, wo Standardsetzung nachgelagert stattfindet, muss die digitale Zivilgesellschaft aktiv beteiligt werden.
- Die Einflussphase für zivilgesellschaftliche Akteur*innen ist nicht auf den unmittelbaren Gesetzgebungsprozess beschränkt: Diese sollten neue Gesetzgebung auch nach der Verabschiedung eng begleiten und auf Verbesserungen im Rahmen von Review-Verfahren oder durch Delegierte und Durchführungsrechtsakte pochen.

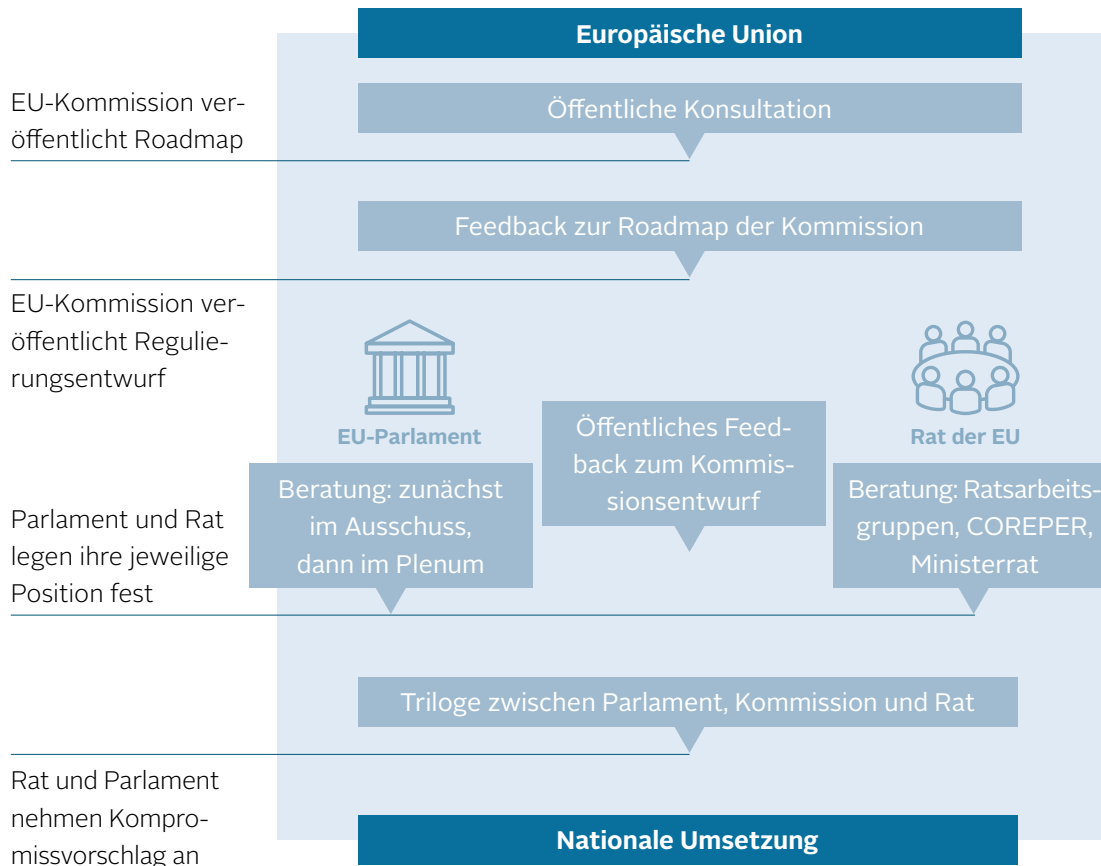
Schaubild: EU- und nationale Gesetzgebungsprozesse

Das folgende Schaubild skizziert vereinfacht den üblichen Weg europäischer Gesetzgebung – das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren – und fokussiert sich dabei bewusst auf die Elemente, die für die Advocacy-Arbeit besonders relevant sind.

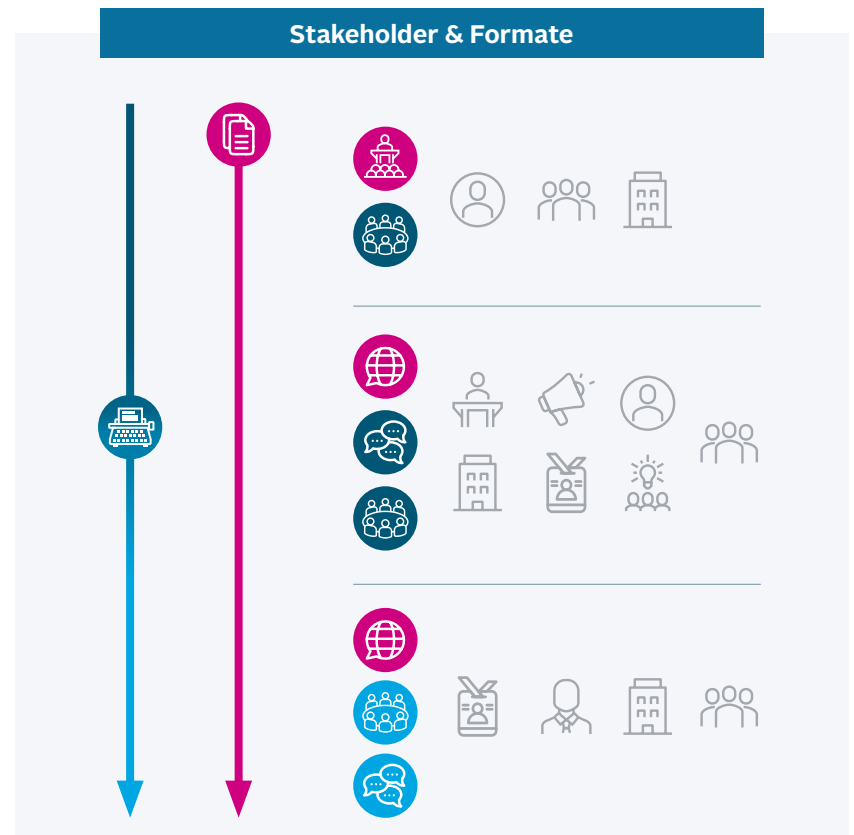
Für das Zusammenspiel von europäischer und nationaler Ebene ist die Unterscheidung zwischen den zwei häufigsten EU-Rechtsakten entscheidend:

- **Verordnungen** gelten nach ihrer Verabschiedung durch die EU-Institutionen und ihrem Inkrafttreten unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, ohne dass es zusätzlicher nationaler Gesetze bedarf. Bestehende nationale Gesetze können bei Bedarf angepasst werden, um im Einklang mit einer neuen Verordnung zu stehen.
- **Richtlinien** werden ebenfalls von den EU-Institutionen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen, geben allerdings nur einen Rahmen und zu erreichende Ziele vor, ohne in der Regel unmittelbare Rechtswirkung auf Einzelpersonen zu entfalten.

Die nationale Ebene des Umsetzungsprozesses bezieht sich daher in erster Linie auf die Umsetzung von EU-Richtlinien, das Schaubild kann aber zurate gezogen werden, wenn nationale Gesetzesänderungen aufgrund einer neuen EU-Verordnung initiiert werden.

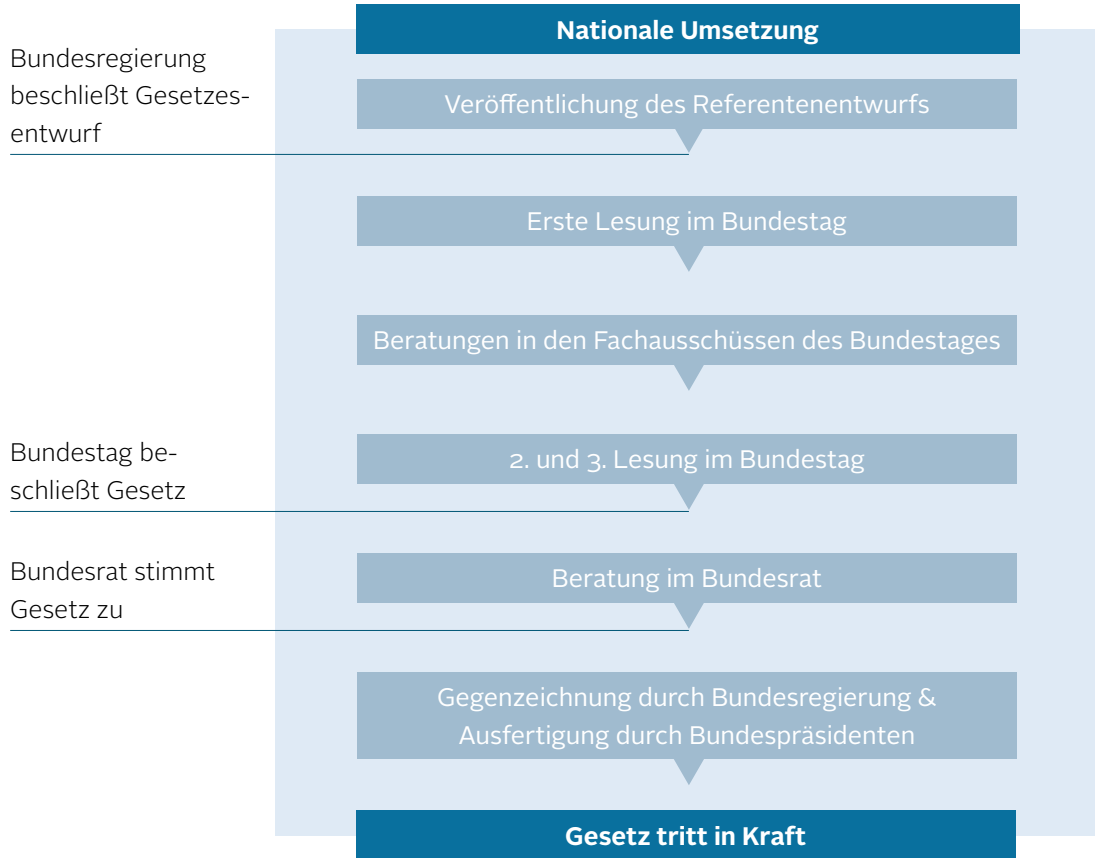


ggf. Verfahren zur Standardsetzung & Einrichtung von Aufsichts- bzw. Durchsetzungsgremien

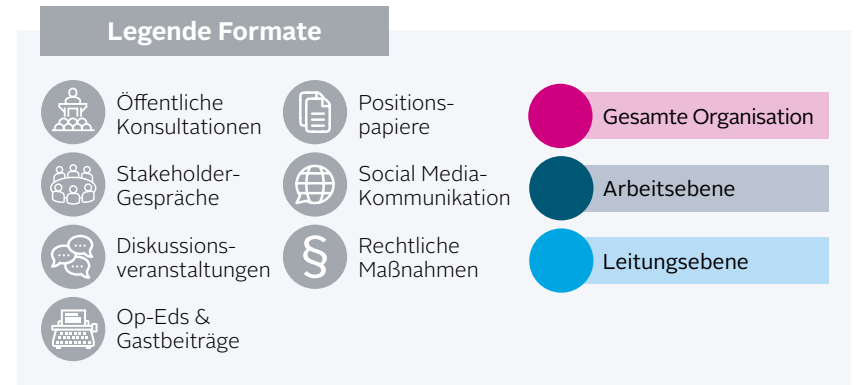
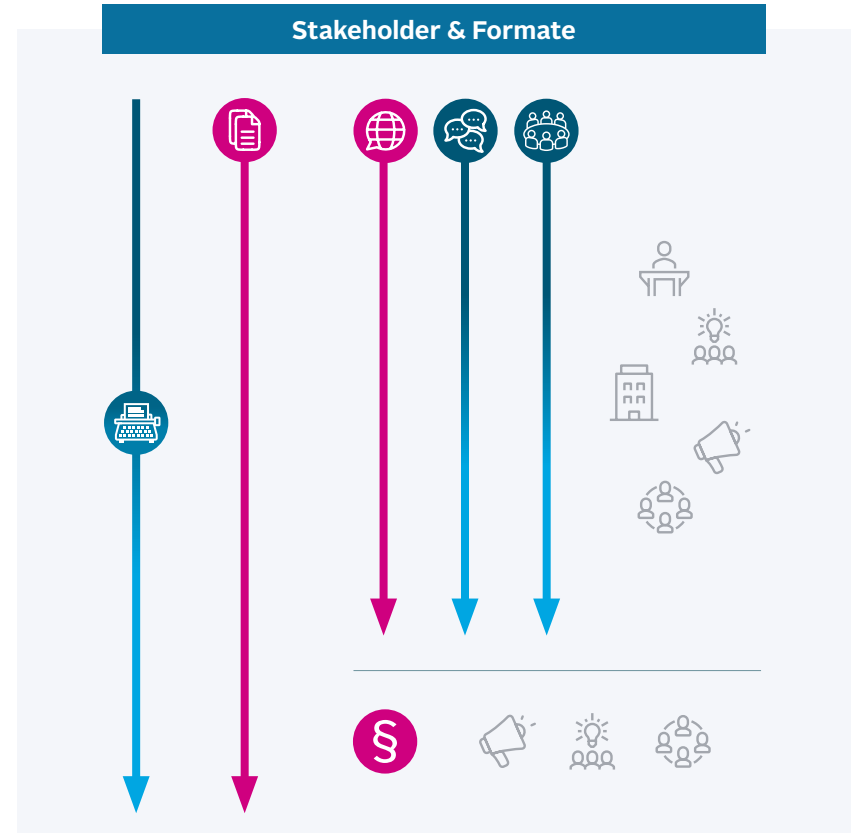


- Legende Stakeholder**
- Zuständiges Referat in der Kommission
 - MdB oder MdEP, die mit dem Thema vertraut sind
 - Zuständige Ministerien (Bund, ggf. Land)
 - Think Tanks
 - Attachés in der ständigen Vertretung in Brüssel
 - Berichterster*innen & Schattenberichterster*innen
 - Medien
 - Fachpolitische Sprecher*innen im Bundestag

- Legende Formate**
- Öffentliche Konsultationen
 - Stakeholder-Gespräche
 - Diskussionsveranstaltungen
 - Op-Eds & Gastbeiträge
 - Positionspapiere
 - Social Media-Kommunikation
 - Rechtliche Maßnahmen
 - Gesamte Organisation
 - Arbeitsebene
 - Leitungsebene



ggf. Verfahren zur Standardsetzung & Einrichtung von Aufsichts- bzw. Durchsetzungsgremien



Netzwerkeffekte

Die oben diskutierten Beispiele, von der DSGVO bis hin zum Digital Services Act und dem AI Act, machen es aufgrund ihrer Komplexität und ihres Umfangs für zivilgesellschaftliche Organisationen häufig unmöglich, ein gesamtes Gesetzesvorhaben in Gänze zu begleiten. Daher gilt es, Netzwerkeffekte zu nutzen und, wo möglich, Ressourcen zu bündeln.

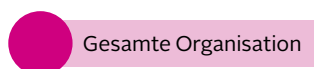
Einzelne Organisationen verfügen meist nur über begrenzte Ressourcen für Advocacy-Arbeit, können dafür aber auf ein umso größeres Netzwerk an Partnerorganisationen zurückgreifen. Hier empfiehlt es sich, frühzeitig Gemeinsamkeiten auszuloten und – wenn inhaltlich sinnvoll – die politische Arbeit zu koordinieren.

Hier können zum einen bestehende Netzwerke und Knotenpunkte, etwa die Stiftung Mercator als zentrale Anlaufstelle für geförderte Partnerorganisationen, genutzt und thematische Allianzen gefestigt werden. Zum anderen kann es auch sinnvoll sein, bewusst Organisationen außerhalb des eigenen Netzwerks zu identifizieren. Selbst wenn sich die Themengebiete der eigenen Arbeit unterscheiden mögen, können die politischen Ziele der beteiligten Akteur*innen übereinstimmen und so Anlass für ein gemeinsames Vorgehen geben.

Ein solches gemeinsames Vorgehen empfiehlt sich auch mit Blick auf die Durchsetzung neuer Gesetzgebung: Zivilgesellschaftliche Netzwerke sollten ihre Rolle bei der Schaffung neuer regulatorischer Standards in den etablierten Standardisierungsgremien ausbauen und gemeinsam aktiv auf eine wirksame und sinnvolle Besetzung von Kontroll- und Durchsetzungsgremien auf europäischer und nationaler Ebene hinwirken.

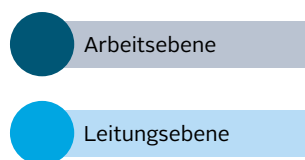
Formate

Teilnahme an öffentlichen Konsultationen



Im Sinne einer besseren Beteiligung von Öffentlichkeit und Fachexpert*innen werden Konsultationsprozesse als Teil der Gesetzgebung zunehmend beliebter. Die EU-Kommission führt regelmäßig öffentliche oder gezielte Konsultationen durch, bevor sie ihre eigenen Entwürfe für Verordnungen oder Richtlinien präsentiert. Auch auf nationaler Ebene stehen vergleichbare Formate zur Verfügung, z.B. Stellungnahmen und Anhörungen von Verbänden oder öffentliche Konsultationen, wie etwa zur Digitalstrategie der Bundesregierung. Solche Verfahren eignen sich gut, um Positionspapiere und Stellungnahmen in den politischen Prozess einzubringen und detailliertes Feedback zu Gesetzesvorhaben zu geben.

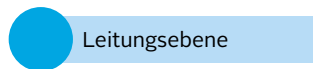
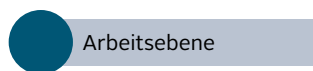
Stakeholder-Gespräche



Persönliche Gespräche mit politischen Entscheidungsträger*innen sind ein etabliertes wie unerlässliches Mittel der Advocacy-Arbeit. Hier können besonders relevante Aspekte eines Gesetzesvorhabens gezielt angesprochen und die eigenen Erfahrungen und Argumente direkt vermittelt werden. Dabei darf die richtige Gesprächsebene nicht außer Acht gelassen werden: Wenn detaillierte, eher technische, Aspekte eines Vorhabens besprochen werden sollen, eignet sich ein Gespräch auf Arbeitsebene, also zwischen Mitarbeitenden einer zivilgesellschaftlichen Organisation und Referent*innen bzw. Referatsleitungen in Bundesministerien oder Mitarbeitenden von Bundestagsabgeordneten.

Handelt es sich um grundlegende politische Forderungen von großer Relevanz, bietet sich ein Austausch zwischen der Leitungsebene einer Organisation (Vorsitzende*r, Direktor*in, CEO) und den Abteilungsleitungen in Ministerien bzw. dem/der zuständigen Staatssekretär*in sowie direkt mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages an. Grundsätzlich ist zu bedenken, dass Stakeholder-Gespräche generell ressourcenintensiver sind, da eine umfangreiche Terminvorbereitung nötig ist.

Teilnahme an und Veranstalten von Diskussionsevents

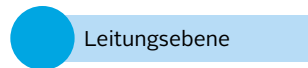
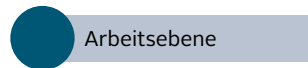


Politische Veranstaltungen gehören so selbstverständlich zum Alltag der Advocacy-Arbeit wie die DSGVO zur europäischen Digitalpolitik. Sie bieten Raum für fachlichen Austausch und persönliche Gespräche, ermöglichen direkten Kontakt zu politischen Stakeholdern und bringen digitalpolitische Netzwerke zusammen. Eine regelmäßige Teilnahme an solchen Events ist daher sehr zu empfehlen, nicht zuletzt für den informellen Austausch mit anderen digitalpolitisch aktiven Organisationen. Die COVID19-Pandemie hat zudem dazu geführt, dass immer mehr niedrigschwellige Zugangs- und Austauschmöglichkeiten entstehen. So sind beispielsweise die Möglichkeiten, hochrangige Redner*innen zu erreichen durch virtuelle Events gestiegen.

Zweitens kann es sinnvoll sein, als Gast an einer Podiumsdiskussion teilzunehmen und so als aktiver Teil der Debatte wahrgenommen zu werden. Dies setzt bereits eine gewisse Vernetzung und Sichtbarkeit bei anderen beteiligten Organisationen voraus, hilft aber dabei, das Profil der eigenen Institution zu schärfen. Sofern ausreichende Ressourcen verfügbar sind, lohnt sich außerdem die Überlegung, eigene digitalpolitische Veranstaltungen – ggf. gemeinsam mit Partnerorganisationen – zu organisieren. Selbst organisierte Events sind noch einmal

wirksamer, wenn es darum geht, Sichtbarkeit für ein bestimmtes Thema zu generieren oder gezielt ausgewählte Stakeholder anzusprechen.

Op-Eds & Gastbeiträge



Auch wenn der erste Blick schnell in Richtung sozialer Medien wandert, darf die Rolle traditioneller Print- und Onlinemedien für die politische Diskussion nicht unterschätzt werden. Gastbeiträge von Fachexpert*innen und renommierten Autor*innen können einem Thema die entscheidende Sichtbarkeit geben und erreichen gleichzeitig leicht eine große Zielgruppe. Hier sollte ebenfalls zwischen Artikeln in Fach- und Branchenmedien (z.B. netzpolitik.org, heise online, c't, t3n, etc.) und jenen in großen Leitmedien (z.B. Süddeutsche Zeitung, FAZ, ZEIT, Spiegel, etc.) differenziert werden. Für erstere eignen sich Beiträge von Fachreferent*innen und Projektmitarbeiter*innen besonders und helfen ihnen gleichzeitig, sich als Expert*innen in der Diskussion zu positionieren. Meinungsstücke bekannter politischer Größen oder aus der Leitungsebene einer Organisation können in reichweitenstarken Leitmedien auch Akteur*innen außerhalb der fachpolitischen Kreise erreichen und neue Themen so wirksam auf die Agenda setzen.

Positionspapiere

Gesamte Organisation

Stellungnahmen, Fact Sheets und Positionspapiere sind die methodische Grundlage einer jeden politischen Kommunikationsarbeit. Sie erlauben es, im Detail auf Gesetzesentwürfe, Strategien oder andere Vorhaben der Regierung einzugehen und konkrete (Gegen-)Vorschläge zu machen. Gleichzeitig dienen Positionspapiere als inhaltliches Fundament und können bei anderen Maßnahmen, z.B. Stakeholder-Gesprächen, Veranstaltungen oder Gastbeiträgen, aufgegriffen werden. Je nach Reichweite der eigenen Organisation und falls es inhaltliche Gemeinsamkeiten mit anderen Organisationen gibt, kann ein gemeinsames Positionspapier mehrerer Vereine, NGOs, Netzwerke oder Think Tanks sinnvoll sein, um der Botschaft noch mehr Gewicht zu verleihen.

Social Media-Kommunikation

Gesamte Organisation

Eine aktive Präsenz in sozialen Netzwerken ist für erfolgreiche politische Kommunikation – gerade für digitalpolitische Themen – unerlässlich. Das gilt sowohl für die Organisation und ihre offiziellen Kanäle wie auch für Mitarbeitende, die selbst soziale Netzwerke beruflich nutzen. Hierfür bieten sich besonders Twitter und LinkedIn an, da beide Netzwerke unter politischen Akteur*innen weit verbreitet sind und regen genutzt werden. Für die Kommunikation gilt: Authentisch und zielgerichtet sollte sie sein. Diskursfreudige, nahbare und authentische Accounts werden besonders geschätzt. Inhalte sollten abwechslungsreich und die Botschaften für das jeweilige Medium aufbereitet sein. Soziale Netzwerke sollten zudem bei politischen Kampagnen immer mitgedacht werden – dank personalisierter gesponserter Inhalte erlauben sie es auch, jene Adressat*innen zu erreichen, die den eigenen Accounts bislang noch nicht folgen.

Rechtliche Maßnahmen

Gesamte Organisation

Wer Advocacy-Arbeit betreibt, begleitet Gesetzesvorhaben im besten Fall vom ersten Entwurf bis zum Inkrafttreten viele Jahre später. Doch nicht nur der Gesetzgebungsprozess ist für eine wirksame Regulierung wichtig, sondern auch die spätere Um- und Durchsetzung. Ist ein Gesetz bzw. eine EU-Verordnung einmal in Kraft getreten, können zivilgesellschaftliche Organisationen ihren Teil dazu beitragen, dass das neue Recht Anwendung findet oder aber auch – bei Zweifeln an der Zulässigkeit – gekippt wird. Das kann einerseits durch das Einklagen neu entstandener Ansprüche gegenüber Staaten oder Dritten erfolgen, etwa indem Datenschutzverstöße auf Basis der DSGVO geahndet werden. Alternativ können zivilgesellschaftliche Organisationen durch Beschwerden und Klagen gegen neues oder bestehendes Recht dessen Zulässigkeit überprüfen lassen – der österreichische Jurist und Datenschutzaktivist Maximilian Schrems ist seit Jahrzehnten in dieser Hinsicht aktiv. Mit seinen Klagen gegen die „Safe Harbor“- und „Privacy Shield“-Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten bewirkte er, dass beide Vereinbarungen zum Datentransfer in Drittländer für europarechtswidrig erklärt wurden. Allerdings sollte bedacht werden, dass diese Form der Advocacy-Arbeit sehr zeit- und kostenintensiv sein kann, sodass sie nicht für alle Organisationen ohne Weiteres infrage kommt.

Impressum

Die Stiftung Mercator GmbH ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie tritt mit den von ihr geförderten Projekten und stiftungseigenen Aktivitäten für eine Gesellschaft ein, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Sie engagiert sich in Deutschland, Europa und weltweit.

Im Bereich Digitalisierte Gesellschaft haben wir uns das Ziel gesetzt, dass digitale Technologien in Deutschland und in Europa im Einklang mit demokratischen Rechten und Werten weiterentwickelt und genutzt werden. Hierfür entwickeln und fördern wir Projekte zu Themen wie der Verlagerung des öffentlichen Diskurses in digitale Räume und der damit einhergehenden Notwendigkeit der Regulierung digitaler Plattformen, dem zunehmenden Einsatz sogenannter „Künstlicher Intelligenz“ in teilhaberelevanten Bereichen, den Chancen der Digitalisierung für die Modernisierung staatlicher Institutionen und der Frage, wie wir digitale Technologien nachhaltig gestalten und einsetzen können.

Neben Akteuren aus Wissenschaft und ThinkTanks kommen unsere Partner größtenteils aus der Zivilgesellschaft. Ein wichtiges Instrument unserer Strategie ist es, zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland und Europa institutionell zu stärken und dabei zu unterstützen, sich sachkundiger und effektiver an Diskussionen über die Anwendung und Regulierung digitaler Technologien und Infrastrukturen zu beteiligen.

Unsere weiteren Themen und Handlungsfelder finden Sie in unserer Strategie 2025.

Kontakt:

Stiftung Mercator GmbH · Huysenallee 40 · 45128 Essen
Carla Hustedt, Bereichsleiterin Digitalisierte Gesellschaft
Carla.Hustedt@stiftung-mercator.de

Die Stiftung Mercator bedankt sich beim Team von 365 Sherpas für die beratende Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Leitfadens.

