

SIMON OLES

Der öffentliche Vollzug des Digital Services Act

Beiträge zum Verwaltungsrecht

48

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

48



Simon Oles

Der öffentliche Vollzug des Digital Services Act

Eine Untersuchung mit Fokus auf
den europäischen und sektorübergreifenden
Verwaltungsverbund

Mohr Siebeck

Simon Oles, geboren 1998; Studium der Rechtswissenschaften in Köln, Paris und Berlin; 2021 Erste juristische Prüfung; Akademischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für Medien- und Informationsrecht, Abt. II: Öffentliches Recht, der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; 2026 Promotion; Rechtsreferendariat am Landgericht Frankfurt.
orcid.org/0009-0006-9310-3659

Diss., Freiburg, Univ., 2026.

ISBN 978-3-16-200892-3 / eISBN 978-3-16-200893-0

DOI 10.1628/978-3-16-200893-0

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Simon Oles.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2026 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Rechtsstand von Juni 2026. Sämtliche zitierten Internetadressen wurden zuletzt am 16.07.2026 abgerufen.

Danken möchte ich zunächst meinem Doktorvater, *Prof. Dr. Jens-Peter Schneider*, der von der Themenfindung bis zum Abschluss der Arbeit jederzeit mit hilfreichen Anregungen zur Seite stand und zugleich den für die eigene wissenschaftliche Entwicklung notwendigen akademischen Freiraum beließ. Danken möchte ich in diesem Zuge auch für die Aufnahme am Lehrstuhl als wissenschaftlicher Mitarbeiter, was die Anfertigung der Arbeit erst ermöglichte und dazu ein fachlich wie persönlich äußerst anregendes Umfeld bereitete.

Prof. Dr. Ralf Poscher danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Zudem danke ich den Herausgebern, *Prof. Dr. Wolfgang Kahl*, *Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger* und *Prof. Dr. Jens-Peter Schneider*, und dem Verlag für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht“.

Allen Lehrstuhlmitarbeiter*innen bin ich für die stets kollegiale Zusammenarbeit sowie für die sich daraus entwickelten Freundschaften zutiefst dankbar. Dies gilt zuvörderst für *Dr. Kester Siegrist*, der bereits bei der Einarbeitung in das Dissertationsthema aber auch weit darüber hinaus, insbesondere beim Korrekturlesen, wertvolle und tatkräftige Unterstützung leistete. Besonders hervorheben möchte ich zudem *Dr. Juliane Rausch*, ohne die ich wohl nie nach Freiburg gezogen wäre, sowie *Dr. Franka Enderlein*, die mit ihrer unbekümmerten Art sowohl am Lehrstuhl als auch darüber hinaus stets für beste Stimmung sorgte.

Persönlich nennen möchte ich überdies *Dr. Nadja Dussel*, *Friederike Lammer*, *Dr. Thea Wendtland*, *Katharina Nolting* und *Franka Paál*, die allesamt zu engen Freundinnen geworden sind, ohne die die Zeit in Freiburg nicht annähernd so erfreulich gewesen wäre. Darüber hinaus danke ich *Tom Rathmes*, der auch aus der Ferne immer wieder zu willkommenen Ablenkungen von der Dissertation animiert hat.

Meinen Eltern, *Rosemarie* und *Thomas*, danke ich von ganzem Herzen für ein rundum unbeschwertes Aufwachsen. Ohne eure stetige Förderung wäre es

zu dieser Arbeit wie auch zu allen weiteren persönlichen Erfolgen nie gekommen. Ich danke meinem Bruder, *Timm*, von dem ich von klein auf viel gelernt und einiges an Neugier mitbekommen habe.

Aber der größte Dank, der gebührt dir, *Elisa*. Schon seit dem Erasmus-Semester 2018 begleitest du alle Höhen und Tiefen, die mit dem Pfad der juristischen Ausbildung einhergehen können. Auch die von gelegentlichen Zweifeln begleitete Anfertigung dieser Arbeit hast du, mit liebevoller Zuneigung und der manchmal auch nötigen Geduld, hautnah begleitet. Dein Anteil an deren Gelingen ist kaum zu überschätzen.

Frankfurt am Main, den 16.07.2026

Simon Oles

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

Einleitung.....	1
-----------------	---

A. Problemaufriss	1
B. Untersuchungsgegenstand	2
C. Methodische Vorbemerkungen.....	4
D. Forschungsumfeld	7

Teil 1. Grundlagen: Tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs.....	9
--	---

<i>§ 1. Realbereichsanalyse: Tatsächliche Rahmenbedingungen des DSA- Vollzugs.....</i>	<i>9</i>
--	----------

A. Vermittlungsdienste als regulierungsbedürftige Kommunikations- und Handelsinfrastrukturen	9
B. Besondere Komplexität, Dynamik und Intransparenz des Regulierungsbereichs	18
C. Interessen- und Akteursvielfalt.....	31

<i>§ 2. Rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs</i>	<i>35</i>
---	-----------

A. Aufgabenstruktur des DSA-Vollzugs	35
B. Der DSA-Vollzug im Rahmen des Gewaltengefüges.....	55
C. Der DSA-Vollzug im Rahmen einer komplexen Governance-Struktur	69

Teil 2. Gesetzliche Ausgestaltung des DSA-Vollzugs im Verwaltungsverbund	79
§ 3. <i>Europäischer und sachgebietsübergreifender Verwaltungsverbund: Grundlagen</i>	79
A. Begriff des Verwaltungsverbunds	79
B. Funktion des Verwaltungsverbunds.....	80
C. Der Vollzug des DSA als grenzüberschreitende und sachgebietsübergreifende Aufgabe.....	86
§ 4. <i>Vollzugszuständigkeiten nach dem DSA und DDG</i>	109
A. Zuständigkeitsverteilung nach dem DSA.....	109
B. Zuständigkeitsverteilung nach dem DDG.....	114
§ 5. <i>Vollzugsorganisation nach dem DSA und DDG</i>	115
A. Europäische Verwaltungsorganisation nach dem DSA	115
B. Vorgaben für die nationale Vollzugsorganisation nach dem DSA	120
C. Nationale Verwaltungsorganisation nach dem DDG	128
§ 6. <i>Informationsverbund nach dem DSA und dem DDG</i>	131
A. Wesentliche Informations- und Wissensquellen der Behörden	131
B. Institutionelle Ebene des Informationsverbunds nach dem DSA und dem DDG.....	135
C. Konkrete Informationsverbundelemente des DSA.....	142
D. Konkrete Informationsverbundelemente des DDG	146
§ 7. <i>Entscheidungs- und Kontrollverbund nach dem DSA</i>	151
A. Europäischer Entscheidungs- und Kontrollverbund nach dem DSA	151
B. Abwesenheit innerstaatlicher und sachgebietsübergreifender Entscheidungs- und Kontrollverbundstrukturen	163
Teil 3. Primär- und verfassungsrechtliche Beurteilung des DSA-Vollzugs.....	165
§ 8. <i>Europäische und nationale Verwaltungskompetenzordnung</i>	165
A. Vollzugskompetenzverteilung im europäischen Mehrebenenverbund....	166
B. Vollzugskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.....	184
§ 9. <i>Grundrechtliche Vorgaben für die Organisation des DSA-Vollzugs</i>	194

A. Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht.....	195
B. Staatsferne bzw. Unabhängigkeit der Medienaufsicht	205

§ 10. Demokratische Legitimation des DSA-Vollzugs241

A. Herkömmliches Legitimationsmodell.....	241
B. Weiterentwicklung des Verwaltungslegitimationsmodells.....	249
C. Hinreichende Legitimation des DSA-Vollzugs?	298

§ 11. Kohärenz als rechtlicher Maßstab für die Ausgestaltung des DSA-Vollzugs?.....337

A. Grenz- und sektorübergreifende Vollzugskohärenz	338
B. Kohärenz und Vollzugsgestaltung	343
C. Kohärenz des DSA-Vollzugs	355

Teil 4. Optimierung der gesetzlichen Grundlagen des öffentlichen DSA-Vollzugs.....367

§ 12. Optimierung der ebenen-, grenz- und sektorübergreifenden Kompetenzverteilung368

A. Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenenvollzug.....	368
B. Institutionelle Trennung der Medien- und Wirtschaftsregulierung	375

§ 13. Optimierung der Verwaltungsorganisation376

A. Organisatorische Einbindung nach außen.....	377
B. Interne Organisationsstruktur	383

§ 14. Optimierung der Verbund- und Kontrollstrukturen.....400

A. Europäischer Verwaltungsverbund.....	400
B. Sektorübergreifender Verwaltungsverbund	412
C. Einbindung privater Expertise und Interessenträger	416
D. Stärkung der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle	419

Schlussbetrachtungen.....427

§ 15. Zusammenfassung.....427

A. Teil 1. Grundlagen: Tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs.....	427
---	-----

B. Teil 2. Gesetzliche Ausgestaltung des DSA-Vollzugs im Verwaltungsverbund	429
C. Teil 3. Primär- und verfassungsrechtliche Beurteilung des DSA- Vollzugs.....	434
D. Teil 4. Optimierung der gesetzlichen Grundlagen des öffentlichen DSA-Vollzugs.....	441
§ 16. Ausblick.....	445
A. Geopolitische Implikationen des DSA-Vollzugs	445
B. Bedarf an weiterer Forschung und rechtspolitischer Auseinanderset- zung	449
Literaturverzeichnis.....	451
Sachregister	517

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

Einleitung.....	1
-----------------	---

A. Problemaufriss	1
B. Untersuchungsgegenstand	2
C. Methodische Vorbemerkungen.....	4
D. Forschungsumfeld	7

Teil 1. Grundlagen: Tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs.....	9
--	---

<i>§ 1. Realbereichsanalyse: Tatsächliche Rahmenbedingungen des DSA- Vollzugs.....</i>	<i>9</i>
--	----------

A. Vermittlungsdienste als regulierungsbedürftige Kommunikations- und Handelsinfrastrukturen	9
I. Vermittlungsdienste als maßgebliche Bestandteile der Infrastruktur des Internets	10
II. Ubiquitäre Beeinflussung der Inhaltsvermittlung durch Online- Plattformen und -Suchmaschinen.....	11
1. Moderationssysteme.....	12
2. Empfehlungssysteme.....	14
III. Regulierungsbedürftigkeit privatnütziger Inhaltsvermittlung	15
B. Besondere Komplexität, Dynamik und Intransparenz des Regulierungsbereichs	18
I. Komplexität algorithmischer Systeme	19
II. Komplexer Entwicklungs- und Evaluationsprozess, insb. maschinell lernender Systeme.....	21
1. Sammlung und Aufbereitung von Trainingsdaten.....	21
2. Zieldefinition und Kennzeichnung von Trainingsdaten	22

3. Auswahl der Lernalgorithmen, Evaluation und Anpassung der Modelle	25
4. Entwicklung von Moderations- und Empfehlungssystemen als regulierbarer Prozess.....	26
III. Wandelbarkeit der Entscheidungssysteme der Vermittlungsdienste.....	27
IV. Eingeschränkter Zugang zu Daten und Informationen der Vermittlungsdienste.....	28
V. Folge: begrenztes Regulierungswissen	30
C. Interessen- und Akteursvielfalt.....	31
I. Mehrpersonenverhältnisse und multipolare Interessen	32
II. Vielfalt relevanter öffentlicher Interessen	32
III. Folge: Komplexe Abwägungs- und Koordinationsprobleme	34
§ 2. Rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs	35
A. Aufgabenstruktur des DSA-Vollzugs	35
I. Bisherige Ansätze zur Regulierung von Vermittlungsdiensten.....	35
1. Primär: Haftungsregeln und Verfahrenspflichten.....	36
2. Beschränkungen bisheriger Regulierungsansätze	37
II. Vorrangig systemische Regulierung nach dem DSA.....	42
1. Haftungs- und Verfahrensregeln.....	42
2. Dediziert systemischer Ansatz: Risikomanagement.....	43
3. Vorrangig systemische Ausrichtung der übrigen Pflichten, am Bsp. der Art. 14 Abs. 4, Art. 16 Abs. 6, Art. 20 Abs. 4, Art. 28 Abs. 1 DSA	43
III. Public enforcement des DSA	47
IV. Wissensgenerierung und normative Gestaltung.....	49
B. Der DSA-Vollzug im Rahmen des Gewaltengefüges.....	55
I. Geringe Steuerungsdichte des DSA	55
1. Dematerialisierung	55
2. Prozeduralisierung	58
II. Vielschichtige Gestaltungsaufgaben der Verwaltung	62
III. Einschränkungen gerichtlicher Kontrolle	64
1. Gerichtliche Kontrolldichte in Deutschland.....	64
2. Gerichtliche Kontrolldichte in Europa.....	68
C. Der DSA-Vollzug im Rahmen einer komplexen Governance-Struktur	69
I. Regulierte Selbstregulierung.....	70
1. Unmittelbare Pflichterfüllung durch die Dienste	70
2. Umfassende Kontroll- und Ersetzungsbefugnis durch die Behörden.....	71
a) Stichprobenartiger Nachweis von Pflichtverletzungen	72
b) Normative Deutungshoheit der Behörden.....	74

II. Einbindung Privater	77
III. Vollzug im Verwaltungsverbund	78

Teil 2. Gesetzliche Ausgestaltung des DSA-Vollzugs im Verwaltungsverbund	79
---	----

§ 3. <i>Europäischer und sachgebietsübergreifender Verwaltungsverbund:</i> <i>Grundlagen</i>	79
---	----

A. Begriff des Verwaltungsverbunds	79
B. Funktion des Verwaltungsverbunds.....	80
I. Grundfunktion: sachbezogene Vollzugsoptimierung.....	81
II. Funktionale Ausdifferenzierung von Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbundstrukturen	83
III. Beschränkungen der Verbundintegration	85
C. Der Vollzug des DSA als grenzüberschreitende und sachgebietsübergreifende Aufgabe	86
I. Der DSA-Vollzug als grenzüberschreitende Aufgabe	87
1. Binnenmarktfreundlicher „One-Stop-Shop“ und Vorteile einer zentralen systemisch-strukturellen Regulierung	87
2. Relevanz dezentraler Informationen und Auswirkungen auf lokale Interessen.....	90
3. Speziell: Gefahren einer horizontalen Vollzugszentralisierung am Beispiel der DSGVO	94
II. Der DSA-Vollzug als sachgebietsübergreifende Aufgabe	97
1. Breiter Anwendungsbereich und sachgebietsübergreifendes Pflichtenprogramm.....	97
2. Überschneidungen mit benachbarten – europäischen und nationalen – Vollzugsbereichen.....	99
a) Medienrecht	99
b) Datenschutzrecht.....	100
c) Wettbewerbsrecht	101
d) Sektorspezifisches europäisches Digitalrecht	102
3. Uneindeutige Abgrenzung der Aufgabenbereiche durch den DSA	103
4. Potenzielle Vor- und Nachteile sachgebietsübergreifender Zentralisierungen oder Dezentralisierungen	105
III. Notwendigkeit eines sachgebietsübergreifenden europäischen Verwaltungsverbunds im Bereich des DSA	108

§ 4. <i>Vollzugszuständigkeiten nach dem DSA und DDG</i>	109
--	-----

A. Zuständigkeitsverteilung nach dem DSA	109
--	-----

I.	Allgemeine Zuständigkeitsverteilung nach Art. 56 DSA.....	109
1.	Ausschließliche Kompetenzen.....	110
2.	Konkurrierende Kompetenzen.....	111
II.	Spezielle Verwaltungskompetenzen nach dem DSA.....	112
1.	Zulassung außergerichtlicher Streitbeilegungsstellen	113
2.	Zuerkennung des Status als vertrauenswürdiger Hinweisgeber	113
3.	Zulassung zum Forscher-Datenzugang	114
B.	Zuständigkeitsverteilung nach dem DDG.....	114
§ 5. Vollzugsorganisation nach dem DSA und DDG		115
A.	Europäische Verwaltungsorganisation nach dem DSA	115
I.	Europäische Kommission	116
II.	Europäisches Gremium für digitale Dienste.....	119
B.	Vorgaben für die nationale Vollzugsorganisation nach dem DSA	120
I.	Relative Autonomie nationaler DSA-Vollzugsbehörden	121
1.	Institutionelle Unabhängigkeit	121
a)	Verhältnis zum Gesetzgeber und zur Regierung.....	122
b)	Verhältnis zwischen zuständigen Behörden	124
c)	Verhältnis zu anderen nationalen Behörden	124
d)	Verhältnis zu Privaten.....	125
2.	Personelle Unabhängigkeit.....	125
3.	Angemessene Ausstattung und Ressourcenautonomie.....	126
II.	Einrichtung eines zentralen Koordinators für digitale Dienste	128
C.	Nationale Verwaltungsorganisation nach dem DDG	128
I.	Unabhängige, monokratisch-hierarchische und fachlich qualifizierte Organisation der Vollzugseinheiten	129
II.	Beirat nach § 21 DDG	130
§ 6. Informationsverbund nach dem DSA und dem DDG		131
A.	Wesentliche Informations- und Wissensquellen der Behörden	131
I.	Öffentlich verfügbare Informationen und Transparenzpflichten der Anbieter.....	132
II.	Informationen und Wissen aus der Zivilgesellschaft: Beschwerden, Forschung und Expertise.....	133
III.	Behördliche Überwachungseingriffe.....	133
B.	Institutionelle Ebene des Informationsverbunds nach dem DSA und dem DDG.....	135
I.	Kommission	136
II.	Gremium	137
III.	Koordinator für digitale Dienste	139
IV.	Beirat nach § 21 DDG	140

C. Konkrete Informationsverbundelemente des DSA.....	142
I. Information des Vollzugs.....	142
1. Amtshilfe nach Art. 57 Abs. 2, 3, Art. 66 Abs. 3 S. 1 Var. 1 DSA	142
2. Gemeinsame Untersuchungen nach Art. 60, 66 Abs. 3 S. 1 Var. 2 DSA	143
3. Verfahren nach Art. 53 S. 2 DSA	143
II. Information über den Vollzug.....	144
1. Mitteilungspflichten	144
2. Entscheidungspublizität nach Art. 80 DSA.....	145
3. Berichtspflicht nach Art. 55 DSA.....	145
D. Konkrete Informationsverbundelemente des DDG	146
I. Gegenseitige informationelle Zusammenarbeit	146
1. § 18 DDG: Zusammenarbeit zwischen DSA- Vollzugsbehörden	147
2. § 19 DDG: Zusammenarbeit mit anderen nationalen Behörden ..	148
3. § 24b Abs. 2, 4 S. 2 JuSchG, § 111 Abs. 3 S. 2 MStV, § 18 Abs. 1 S. 1 BDSG	149
II. Information über den Vollzug.....	150
1. Tätigkeitsberichte nach § 17 DDG	150
2. Publizität nach § 28 Abs. 1, 2 DDG.....	150
 § 7. Entscheidungs- und Kontrollverbund nach dem DSA.....	151
A. Europäischer Entscheidungs- und Kontrollverbund nach dem DSA	151
I. Prozedurale Entscheidungs- und Kontrollverbundelemente	151
1. Verfahren nationaler Behörden.....	151
a) Aufforderungen nach Art. 58 DSA.....	151
b) Kontrollelemente im Rahmen des Art. 60 DSA.....	152
c) Befassung der Kommission nach Art. 59 DSA.....	153
d) Beantragung des Forscher-Datenzugangs nach Art. 40 Abs. 9 DSA.....	154
e) „Selbsteintrittsrecht“ der Kommission bei Verfahren ggü. VLOPs/VLOSEs	155
2. Verfahren der Kommission	155
a) Aufforderungen nach Art. 65 Abs. 2 DSA.....	155
b) Beteiligung des Gremiums nach Art. 66 Abs. 4 DSA.....	156
c) Beteiligung des Gremiums im erweiterten Beaufsichtigungssystem (Art. 75 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 UAbs. 1 S. 1, UAbs. 2 DSA).....	156
II. Bindungswirkung der Verfahrensbeteiligungen	156
1. Pflichten zum weitestgehenden Rechnungstragen in anderen europäischen Rechtsakten	157

2. Berücksichtigungspflichten im DSA	157
III. Zusammenfassung	161
B. Abwesenheit innerstaatlicher und sachgebietsübergreifender Entscheidungs- und Kontrollverbundstrukturen	163
 Teil 3. Primär- und verfassungsrechtliche Beurteilung des DSA-Vollzugs.....	165
§ 8. Europäische und nationale Verwaltungskompetenzordnung	165
A. Vollzugskompetenzverteilung im europäischen Mehrebenenverbund....	166
I. Unionskompetenz zur Regelung des DSA-Vollzugs nach Art. 114 Abs. 1 AEUV	166
1. Art. 114 AEUV als Kompetenztitel für die Rechtsharmonisierung durch den DSA.....	166
a) Förderung des Binnenmarkts i. S. d. Art. 26 Abs. 2 AEUV...166	
b) Nebenziele bei der Rechtsangleichung nach Art. 114 Abs. 1 AEUV.....	168
2. Art. 114 Abs. 1 AEUV als Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsvollzugs.....	174
a) Herkunftslandprinzip als Minusmaßnahme zur inhaltlichen Harmonisierung?	174
b) Akzessorischer Beitrag der Vollzugsregeln zu den Zwecken der Rechtsangleichung.....	175
II. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit der Vollzugsregelungen des DSA	177
1. Subsidiarität, Geeignetheit und Erforderlichkeit.....	178
2. Kompetenzrechtliche Angemessenheit der DSA- Vollzugsregeln	178
a) Vollständige horizontale und vertikale Zentralisierung der Eingriffsbefugnisse	179
b) Vollzugskompetenzen der Kommission ggü. VLOPs/VLOSEs	181
c) Verwaltungsverbundstrukturen und Unabhängigkeitsvorgaben.....	183
d) Ergebnis.....	184
B. Vollzugskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.....	184
I. Der Jugendmedienschutz als öffentliche Fürsorge i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.....	185
II. Im Übrigen: Recht der Wirtschaft i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.....	186
III. Bedarf einer bundeseinheitlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)....	193

§ 9. Grundrechtliche Vorgaben für die Organisation des DSA-Vollzugs.....194

A. Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht.....	195
I. Nur funktionale Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden nach Art. 8 Abs. 3 GRCh, Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV.....	196
1. Wortlaut und Entstehungsgeschichte	197
2. Zweck der primärrechtlichen Unabhängigkeitsvorgaben	199
a) Vermeidung von Interessenkonflikten.....	199
b) Abweichende Bedingungen demokratischer Legitimation beim Datenschutz im öffentlichen und im nicht- öffentlichen Bereich.....	201
c) Gestaltungsfreiheit des Sekundärrechtsgebers.....	204
II. Ergebnis: kein datenschutzrechtliches Gebot politischer Unabhängigkeit des DSA-Vollzugs	205
B. Staatsferne bzw. Unabhängigkeit der Medienaufsicht	205
I. Übertragbarkeit des Staatsfernegebots gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG auf den Vollzug des DSA	206
1. Das Gebot staatsferner Rundfunkorganisation und -aufsicht nach der Rspr. des BVerfG.....	206
a) Hintergrund: „dienende“ Funktion der Rundfunkfreiheit und Pflicht zur Ausgestaltung einer „positiven Rundfunkordnung“	206
b) Adressat und Inhalt des Staatsfernegebots.....	210
2. Übertragbarkeit des rundfunkrechtlichen Staatsfernegebots auf den Vollzug des DSA	211
a) Meinungsbildungsrelevanz von Medienintermediären und privatwirtschaftliche Gefahren für die freie und gleiche Meinungsbildung	212
b) Ausgestaltung einer positiven Medienordnung durch den DSA.....	221
3. Eingrenzung staatsfern ausübender Regulierungsaufgaben? ..	224
a) Durchsetzung allgemeiner Gesetze nach Art. 5 Abs. 2 GG....	224
b) „Inhaltsferne“ von Regulierungsmaßnahmen	228
4. Zwischenfazit: Prinzipielle Übertragbarkeit, aber schwierige Eingrenzbarkeit des Staatsfernegebots.....	230
II. Meinungsmacht einer Behörde als Grundlage für deren zwingende politische Unabhängigkeit.....	230
1. Gefahren der politischen Ausübung von Meinungsmacht für die freie und gleiche Meinungsbildung.....	231
2. Entwicklungsoffenheit und Übertragbarkeit auf die europäischen Grundrechte (Art. 11 Abs. 2 GRCh, Art. 10 EMRK)	231
3. Merkmale behördlicher Meinungsmacht	233

a) Meinungsrelevanz des Regulierungsauftrags.....	234
b) Allgemeine Regulierungsmacht der Behörde	234
III. Meinungsmacht der Behörden beim Vollzug des DSA	235
1. Meinungsrelevanz des Regulierungsauftrags nach dem DSA	235
2. Allgemeine Regulierungsmacht der DSA-Behörden.....	238
3. Zwischenfazit.....	239
IV. Hinreichende politische Unabhängigkeit der DSA- Vollzugsbehörden?	239
 § 10. Demokratische Legitimation des DSA-Vollzugs	241
A. Herkömmliches Legitimationsmodell.....	241
I. Personelle, sachlich-inhaltliche und institutionelle Legitimation	241
II. Begrenzte Flexibilisierungen über Kompensations- und Rechtfertigungsmöglichkeiten	243
III. Beschränkte Rationalität des herkömmlichen Legitimationsmodells	244
B. Weiterentwicklung des Verwaltungslegitimationsmodells.....	249
I. Input-Perspektive.....	249
1. Pluralität der Legitimationssubjekte und -träger	249
a) Das Individuum als Ausgangspunkt demokratischer Herrschaftslegitimation.....	250
b) Verschränkung individueller und demokratischer Freiheit und Gleichheit.....	251
c) „Betroffenendemokratie“ als Konsequenz.....	253
d) Folge: Vielfalt potenzieller Legitimationsträger	256
2. Beschränkte Effektivität und Funktionalität herkömmlicher Mittel der Legitimationsvermittlung	257
II. Modellergänzung: Output-Perspektive.....	263
1. Ablehnung objektiver Gemeinwohldefinitionen/ instrumenteller Charakter der Output-Legitimation	264
2. Verwaltungsorganisation und -verfahren als bedeutsame Steuerungsmittel zur Erreichung von Gemeinwohlzielen	266
3. Verfassungsrechtliche Bindungen des Gesetzgebers.....	268
4. Folge: Effektivität und Effizienz der Verwaltung als Legitimationsfaktoren	270
III. Enge Verschränkung der Input- und Output-Legitimation	272
1. Leistungsfähigkeit monokratisch-hierarchischer oder kollegialer Verwaltungsstrukturen.....	272
2. Notwendigkeit der Pluralisierung von Sachverstand.....	276
3. Legitimation durch politische Unabhängigkeit?	278
a) Neutralität unabhängiger Behörden?	278

b) Unabhängigkeit als nur negativer Ausschluss unerwünschter Einflüsse auf das Verwaltungshandeln	279
c) Anschauungsbeispiele	281
aa) Demokratische Legitimation der Gerichte	281
bb) Demokratische Legitimation unabhängiger Behörden.....	284
4. Verwaltungsverbünde.....	288
IV. Zwischenfazit	290
1. Verwaltungslegitimation als vorrangig gesetzgeberische Gestaltungsaufgabe	290
2. Rechtlicher Kontrollmaßstab und Optimierungsgebot	293
V. Übertragbarkeit auf das europäische Prinzip demokratischer Verwaltungslegitimation aus Art. 10, 2 EUV.....	296
C. Hinreichende Legitimation des DSA-Vollzugs?	298
I. Vorbemerkungen zum Legitimationsbedarf des DSA-Vollzugs	298
1. Funktionale Unterscheidung zwischen der Medien- und Wirtschaftsregulierung nach dem DSA	298
2. Hoher Bedarf an demokratischem Input und technisch- wissenschaftlicher Expertise.....	299
3. Hohe Bedeutung des mitgliedstaatlichen Vollzugs	301
a) Aufgaben beim Vollzug ggü. VLOPs/VLOSEs.....	302
b) Hohe Relevanz übriger Dienste.....	302
c) Starke Aufgabenzentralisierung beim Herkunftsland	304
II. Legitimation des europäischen und nationalen DSA-Vollzugs.....	308
1. Vollzug durch die Kommission	308
2. Innerdeutscher Vollzug	310
3. Bewertung	312
III. Legitimation des transnationalen DSA-Vollzugs	314
1. Unabhängigkeits- und Ausstattungsvorgaben nach Art. 50 DSA	317
2. Verbundstrukturen nach Art. 57 ff. DSA	320
a) Mängel der Verfahren nach Art. 60, 63 ff. DSGVO	320
b) Ambivalente Bewertung der Verfahren nach Art. 58 f. DSA.....	326
aa) Geringerer Einfluss der zuständigen Behörde und erhöhte Flexibilität des Verfahrens	326
bb) Durchsetzungsschwächen und fehlende Eilbefugnisse	328
c) Mängel des Informationsverbunds nach dem DSA.....	330
3. Schwächen bei der Durchsetzung rechtlicher Vorgaben an den mitgliedstaatlichen Vollzug	332
4. Ergebnis	336
§ 11. Kohärenz als rechtlicher Maßstab für die Ausgestaltung des DSA- Vollzugs?	337

A. Grenz- und sektorübergreifende Vollzugskohärenz	338
I. Kohärenzbegriff.....	338
II. Sektorübergreifende Kohärenz	339
III. Grenz- und ebenenübergreifende Kohärenz	341
IV. Inkohärenzen auf der Vollzugsebene	342
B. Kohärenz und Vollzugsgestaltung	343
I. Herkömmliche Mittel der Kohärenzgewährleistung: zentrale Institutionen und Hierarchien	344
II. Konfligierende Erwägungen zur Zentralisierung und Hierarchisierung	345
1. Grenz- und ebenenübergreifend: (mit-)gliedsstaatliche Vollzugsautonomie	345
2. Sektorübergreifend: plurale Legitimationsstrukturen und Vermeidung von Interessenkonflikten	347
3. Folge: kohärenzmindernde institutionelle Fragmentierungen	347
III. Kohärenzgewährleistung in prinzipiellen Gleichordnungsverhältnissen durch eine horizontale Kooperation und Vernetzung	348
IV. Zwischenergebnis: Vollzugskohärenz als vorrangig rechtspolitische Ausgestaltungsfrage	353
C. Kohärenz des DSA-Vollzugs	355
I. Grenz- und Ebenenübergreifende Kohärenz des DSA-Vollzugs	355
II. Sektorübergreifende Kohärenz des DSA-Vollzugs	358
III. Zusammenfassung	364

Teil 4. Optimierung der gesetzlichen Grundlagen des öffentlichen DSA-Vollzugs.....367

*§ 12. Optimierung der ebenen-, grenz- und sektorübergreifenden Kompetenzverteilung*368

A. Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenenvollzug.....	368
I. Vertikale Kompetenzverteilung	368
II. Horizontale Kompetenzverteilung	373
B. Institutionelle Trennung der Medien- und Wirtschaftsregulierung	375

*§ 13. Optimierung der Verwaltungsorganisation*376

A. Organisatorische Einbindung nach außen.....	377
I. Einrichtung einer unabhängigen europäischen Digital- oder Medienagentur.....	377
II. Einschränkung der Unabhängigkeitsanforderungen nach Art. 50 Abs. 2 DSA für den Bereich der Wirtschaftsregulierung?.....	382

B. Interne Organisationsstruktur	383
I. Ausbau kollegialer Organstrukturen	384
1. Ausdifferenzierte kollegiale Organstruktur auf der Leitungs- und der Arbeitsebene	386
2. Verstoß gegen die Unabhängigkeitsanforderungen nach Art. 50 Abs. 2 DSA auf nationaler Ebene?	392
II. Funktionale Ausdifferenzierung der Wissensgenerierung und Regulierung	394
<i>§ 14. Optimierung der Verbund- und Kontrollstrukturen</i>	<i>400</i>
A. Europäischer Verwaltungsverbund	400
I. Unabhängigkeits- und Ausstattungsvorgaben an nationale Behörden	400
II. Stärkung des Informationsverbunds	404
III. Stärkung des Entscheidungs- und Kontrollverbunds	407
IV. Schaffung zwischenbehördlicher Rechtsschutzmöglichkeiten	410
B. Sektorübergreifender Verwaltungsverbund	412
C. Einbindung privater Expertise und Interessenträger	416
D. Stärkung der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle	419
I. Aufsichtsklagen	420
II. Konzeptpflichten	421
<i>§ 15. Zusammenfassung</i>	<i>427</i>
A. Teil 1. Grundlagen: Tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs	427
B. Teil 2. Gesetzliche Ausgestaltung des DSA-Vollzugs im Verwaltungsverbund	429
C. Teil 3. Primär- und verfassungsrechtliche Beurteilung des DSA- Vollzugs	434
D. Teil 4. Optimierung der gesetzlichen Grundlagen des öffentlichen DSA-Vollzugs	441
<i>§ 16. Ausblick</i>	<i>445</i>
A. Geopolitische Implikationen des DSA-Vollzugs	445
B. Überlegungen der Bundesländer zu einem Digitale-Medien- Staatsvertrag	447
C. Bedarf an weiterer Forschung und rechtspolitischer Auseinanderset- zung	449
Literaturverzeichnis	451
Sachregister	517

Abkürzungsverzeichnis

ACM	Association for Computing Machinery
ACM Comput. Surv.	ACM Computing Surveys
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
Adm. Sci. Quart.	Administrative Science Quarterly
AEJ: Appl. Econ.	American Economic Journal: Applied Economics
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für das gesamte Medienrecht
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Am. Aff.	American Affairs
Am. Econ. Rev.	American Economic Review
Am. J. Comp. L.	American Journal of Comparative Law
Am. J. Sociol.	American Journal of Sociology
Am. psych.	American psychologist
AMG	Arzneimittelgesetz
Ann. NY Acad. Sci.	Annals of the New York Academy of Sciences
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVMD-RL	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (RL 2010/13/EU)
Bafin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BB	Betriebs-Berater
BBLJ	Berkeley Business Law Journal
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Bes. VerwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs (Europäischer Verbraucherverband)
BfDI	Der/Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfJ	Bundesamt für Justiz
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BKartA	Bundeskartellamt

BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMDS	Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BND	Bundesnachrichtendienst
BNetzA	Bundesnetzagentur
BNetzAG	Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BT/BR-Drs.	Bundestagsdrucksache/Bundesratsdrucksache
BT-Aussch f. Digi. Drs.	Bundestagsausschuss für Digitales Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BzKJ	Bundeszentrale für Kinder- und Jugendschutz
Calif. L. Rev.	California Law Review
CLSR	Computer Law & Security Review
CMLR	Common Market Law Review
Colum. L. Rev.	Columbia Law Review
Comm. Theory	Communication Theory
Commun. ACM	Communications of the ACM
Comp. L. Int.	Competition Law International
Conn. L. Rev.	Connecticut Law Review
Cornell Int'l L. J.	Cornell International Law Journal
CR	Computer & Recht
CRi	Computer Law Review International
DDG	Digitale-Dienste-Gesetz
DDG-E	Entwurf zum Digitale-Dienste-Gesetz
DG Connect	Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
djt	Deutscher Juristentag
DMA	Digital Markets Act (VO (EU) 2022/1925)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRCF	Digital Regulation Cooperation Forum
DS	Der Staat
DSA	Digital Services Act

DSC	Digital Services Coordinator (Koordinator für Digitale Dienste)
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung, VO (EU) 2016/679
DSM-RL	RL (EU) 2019/790 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt
DSRITB	Deutsche Stiftung für Recht und Informatik Tagungsband Herbstakademie
DS-RL	Datenschutzrichtlinie (RL 95/46/EG)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECAT	European Centre for Algorithmic Transparency
ECN	European Competition Network (Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden)
ECR	E-Commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG)
EDPL	European Data Protection Law Review
EDSA/EDPB	Europäischer Datenschutzausschuss/European Data Protection Board
EG	Europäische Gemeinschaft
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EKEK-RL	Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation
EMFA	European Media Freedom Act (VO (EU) 2024/1083)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
Ethics Inf. Techn.	Ethics and Information Technology
EuCML	Journal of European Consumer and Market Law
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Eur. J. L. Econ.	European Journal of Law and Economics
Europ. Comp. J.	European Competition Journal
Europ. For. Aff. Rev.	European Foreign Affairs Review
Europ. J. of Comm.	European Journal of Communication

Europ. L. Open	European Law Open
Europ. Public Law	European Public Law
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FG	Festgabe
FIDE	Fédération Internationale pour le Droit Européen/International Federation of European Law
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
GDPR	General Data Protection Regulation (DSGVO)
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GjSM	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte
GO-KOM	Geschäftsordnung der Kommission (Beschl. (EU) 2024/3080)
GRCh/GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int.	GRUR International
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht
GSZ	Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht
GVR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Harv. J. L. & Tech.	Harvard Journal of Law & Technology
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
HbEuR	Handbuch Europarecht
HGR	Handbuch der Grundrechte
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerwR	Handbuch des Verwaltungsrechts
ICIS	International Conference on Information Systems
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IEP	Information Economics and Policy
IIC	International Review of Intellectual Property and Competition Law
IJLT	The Indian Journal of Law and Technology
Inf. Commun. Soc.	Information, Communication & Society

Inf. Sys. Front.	Information Systems Frontiers
Info. Fus.	Information Fusion
InfoMedR	Informations- und Medienrecht
Int. J. Commun.	International Journal of Communication
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum
J. Antitrust Enforc.	Journal of Antitrust Enforcement
J. Comp. L. Econ.	Journal of Competition Law & Economics
J. Comput. Soc. Sc.	Journal of Computational Social Science
J. Consum. Psychol.	Journal of Consumer Psychology
J. Econ. Lit.	Journal of Economic Literature
J. Europ. Comp. L. & P.	Journal of European Competition Law & Practice
JCMS	Journal of Common Market Studies
JIPITEC	Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce-Law
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JOLT	Journal of Law and Technology
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
Journal. Mass Commun. Q.	Journalism & Mass Communication Quarterly
Journal. Media	Journalism and Media
JRC	Joint Research Centre/Gemeinsame Forschungsstelle
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JuSchR	Jugendschutzrecht
JZ	JuristenZeitung
K&R	Kommunikation und Recht
KartR	Kartellrecht
KDD	ACM Special Interest Group on Knowledge Discovery and Data Mining (SIGKDD) Inter- national Conference on Knowledge Discovery & Data Mining
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KGI	Knight-Georgetown Institute
KI-VO	VO (EU) 2024/1689 zur Festlegung harmoni- sierter Vorschriften für künstliche Intelligenz
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetz- gebung und Rechtswissenschaft

KYKLOS	KYKLOS International Review for Social Sciences
L. Innov. Technol.	Law, Innovation and Technology
LMedA	Landesmedienanstalten
LMG NRW	Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen
LPG	Landespressegesetz
M&K	Medien & Kommunikationswissenschaft
MaC	Media and Communication
Me. L. Rev.	Maine Law Review
Mich. L. Rev	Michigan Law Review
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MMR	Multimedia und Recht
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
MStV	Medienstaatsvertrag
Nat. Commun.	Nature Communications
Nat. Hum. Behav.	Nature Human Behaviour
Nat. Mach. Intell.	Nature Machine Intelligence
NetzDG	Netzwerkdurchsetzungsgesetz
New Media Soc.	New Media & Society
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Nw. U. L. Rev.	Northwestern University Law Review
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
ÖRR	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
Oxf. J. Leg. Stud.	Oxford Journal of Legal Studies
P2B-VO	Verordnung (EU) 2019/1150 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten
Perspect. Psychol. Sci.	Perspectives on Psychological Science
Philos. Technol.	Philosophy & Technology
Philos. Trans. R. Soc. A	Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences
PinG	Privacy in Germany
PNAS	Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America
Proc. Am. Philos. Soc.	Proceedings of the American Philosophical Society
Public Adm. Rev.	Public Administration Review
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RDİ	Recht Digital

RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RDV	Recht der Datenverarbeitung
Res. Organ. Behav.	Research in Organizational Behaviour
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
Sci. Rep.	Scientific Reports
SE	Special Edition
Sec.	Section
SM+S	Social Media + Society
SRM-VO	VO (EU) 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds
SSM-VO	VO (EU) 1024/2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank
StWStP	Staatswissenschaft und Staatspraxis
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
TCO-VO	Terrorist Content Online-Verordnung (Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte, VO (EU) 2021/784)
TechReg	Technology and Regulation
TerrOIBG	Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2021/784 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte
Theoretical Inq. L.	Theoretical Inquiries in Law
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
Vand. L. Rev.	Vanderbilt Law Review
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VLOP	Very Large Online-Plattform (Sehr große Online-Plattform)
VLOSE	Very Large Search Engine (Sehr große Online-Suchmaschine)
VR	Verwaltungsrundschau

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Weizenbaum J. Digi. Soc.	Weizenbaum Journal of the Digital Society
WEP	West European Politics
WM	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Bankrecht
WSDM	ACM International Conference on Web Search and Data Mining
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
Yale J. L. & Tech.	Yale Journal of Law and Technology
Yale J. Reg.	Yale Journal on Regulation
YEL	Yearbook of European Law
YJLH	Yale Journal of Law & the Humanities
Z. Vgl. Polit. Wiss.	Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZdiW	Zeitschrift für das Recht der digitalen Wirtschaft
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfDR	Zeitschrift für Digitalisierung und Recht
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZfW	Zeitschrift für Verwaltung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGI	Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Einleitung

A. Problemaufriss

Der im Oktober 2022 verabschiedete Digital Services Act (DSA)¹ wird vielfach als „Grundgesetz für das Internet“ bezeichnet.² Auch wenn man dem verfassungsrechtlichen Anklang nicht uneingeschränkt folgen mag,³ verdeutlicht dies doch zutreffend die Ambitionen des Gesetzes, kommerzielle Internetdienste einem grundlegenden, allgemeinen Regelwerk zu unterstellen.⁴ Im Gegensatz zu seiner Vorgängerin, der über 20 Jahre alten E-Commerce-Richtlinie (ECR)⁵, legt der DSA einen Schwerpunkt auf weitreichende Sorgfalts- und Transparenzpflichten, die die Dienste auf die Achtung und den Schutz öffentlicher Interessen jenseits der bloßen Förderung von Innovationen und Wirtschaftswachstum verpflichten.⁶ Dass die Effektivität dieser Verpflichtung auf soziale Normen auch maßgeblich von deren behördlicher Durchsetzung abhängen würde, hat die Kommission bereits im Entwurf des DSA anklingen lassen und wird seitdem auch vermehrt in der Lit. betont.⁷ Das Durchsetzungskapitel des DSA (Kap. IV) umfasst dementsprechend fast die Hälfte seiner Artikel.

Problematisch ist dabei nicht nur der hohe Grad an Technisierung und – im Falle großer Digitalkonzerne – privater Machtkonzentration, welche Behörden und ganze Staaten vor erhebliche ordnungspolitische Herausforderungen

¹ VO (EU) 2022/2065, ABl. L 277 v. 27.10.2022, S. 1.

² K. Müller, MMR 2022, 1007 (1011 a. E.); Ruschemeier, ZG 2023, 337 (348) unter Berufung auf die Abgeordnete des EU-Parlaments Alexandra Geese; Wolter, handelsblatt.com, 8.9.2023 unter Berufung auf den Forscher Matthias C. Kettemann; Krempl, heise online, 23.4.2022; unter dem Begriff „Plattformgrundgesetz“ bereits Fanta/Rudl, netzpolitik.org, 13.7.2020.

³ Vgl. Lück, lto.de, 29.7.2022.

⁴ Zutr. F. Hofmann/Raue, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Einl. Rn. 14 f. zum DSA als „Art Allgemeiner Teil des Internetrechts“.

⁵ RL 2000/31/EG, ABl. L 178 v. 17.7.2000, S. 1.

⁶ S. näher u., S. 35 ff., 42 ff.

⁷ COM(2020) 825 final, S. 2 ff., 10 f.; Ruschemeier, ZG 2023, 337 (366); Pirkova, accessnow.org, 9.12.2021; Zhelyazkova, in: Scholten (Hrsg.), Enforcement of EU Law, 2023, S. 91 (100); Iliopoulou-Penot, YEL 2025, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf006> (36); ferner v. Lewinski, in: Mast et al. (Hrsg.), DSA/DMA, 2025, DSA Art. 49 Rn. 1 f.; bereits vor dem Gesetzentwurf Smith, Enforcement and cooperation, 2020, S. 9, 16 f.

stellt.⁸ Indem der DSA unterschiedslos soziale Medien und Suchmaschinen wie Online-Marktplätze und übrige Internetdienste in den Blick nimmt, stößt er zudem in den zugleich (macht-)politisch wie grund- und kompetenzrechtlich äußerst sensiblen Bereich einer medienrechtlichen Ordnung der öffentlichen Meinungsbildung vor.⁹ Überdies zeigen die Mängel bei der Durchsetzung der DSGVO¹⁰ in grenzüberschreitenden Fällen (namentlich das sog. „Irland-Problem“)¹¹ auf, dass eine defizitäre europäische Vollzugsarchitektur sich negativ auf den Grundrechtsschutz und den Wettbewerb im gesamten Binnenmarkt auswirken kann.¹² Schließlich verdeutlicht die Kommission in ihrem Gesetzesentwurf, dass der DSA sich mit verschiedenen bereits bestehenden und ggf. noch kommenden sektoralen Regelwerken des Digitalrechts überschneidet.¹³ Soweit der DSA-Vollzug damit auch die Aufgabenbereiche anderer Verwaltungsakteure berührt, können daraus spezifische Kooperations- und Koordinationsbedarfe entstehen.¹⁴

Durch diesen umrisshaften Überblick wird deutlich, dass der Vollzug des DSA in Europa und in den einzelnen Mitgliedstaaten vielfältigen und komplexen Anforderungen gerecht werden muss, was entsprechend sorgfältig ausgestaltete und ausdifferenzierte Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensstrukturen voraussetzt.

B. Untersuchungsgegenstand

Zentraler Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind die gesetzlichen Regelungen des öffentlichen DSA-Vollzugs auf der europäischen Ebene und in Deutschland, wie sie im DSA selbst und im dazugehörigen deutschen Durchführungsgesetz, dem Digitale-Dienste-Gesetz (DDG), ausgeformt sind. Damit geht es im Kern um eine Analyse der Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensvorschriften, die die behördliche Durchsetzung des DSA (mit-)bestimmen. Die Untersuchung bezieht sich auf die regelmäßigen Verwaltungsaufgaben zum Vollzug des DSA. Dazu gehören die allgemeinen Verfahren zum Umgang

⁸ S. näher u., S. 18 ff., 89 f.; *G. Monti/Streel*, Improving EU Institutional Design, 2022, S. 55; *Smith*, Enforcement and cooperation, 2020, S. 12 f., 22, 30 f.; *Husovec*, in: Pacula (Hrsg.), XXXI FIDE Congress Bd. 2, 2025, S. 17 (20).

⁹ S. u., S. 168 ff., 186 ff., 205 ff.

¹⁰ Datenschutz-Grundverordnung, VO (EU) 2016/679, ABl. L 119 v. 4.5.2016, S. 1.

¹¹ *Krempel*, heise online, 26.7.2024.

¹² *Pirkova*, accessnow.org, 9.12.2021; *Buri/van Hoboken*, DSA Observatory, 24.6.2022; s. näher u., S. 94 ff., 320 ff.

¹³ COM(2020) 825 final, S. 4 f.; aus der Lit. *Husovec*, Principles of the DSA, 2024, S. 396 ff.; *C. Busch*, in: Mast et al. (Hrsg.), DSA/DMA, 2025, DSA Art. 2 Rn. 25, 27 ff.; *Schwamberger*, in: Steinrötter (Hrsg.), Europ. Plattformregulierung, 2023, § 10 Rn. 4 ff.

¹⁴ S. u., S. 97 ff.; s. zur notwendigen „cross-regime coordination“ im europäischen Digitalrecht *G. Monti/Streel*, Improving EU Institutional Design, 2022, S. 13, 23 ff., 40 ff., 52 f.; s. auch *Datenethikkommission*, Gutachten, 2019, S. 198.

mit Pflichtverstößen der Diensteanbieter wie auch die Entscheidungen zur Zulassung von außergerichtlichen Streitbeilegungsstellen (Art. 21 Abs. 3, 7 DSA), zur Zuerkennung des Status als vertrauenswürdiger Hinweisgeber (Art. 22 Abs. 2, 7 DSA) und zur Zulassung zum Forscher-Datenzugang (Art. 40 Abs. 4–8, 10 DSA), die aber eher am Rande behandelt werden.¹⁵ Ausgeklammert werden speziellere Aufgaben der Behörden im Rahmen des Krisenreaktionsmechanismus (Art. 36 DSA) und bei der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes nach Art. 45 f. DSA. Nicht näher behandelt werden zudem die übrigen Normierungsaufgaben der Kommission, d. h. die Ausarbeitung von im DSA vorgesehenen Leitlinien, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten.

Bei der Untersuchung wird ein besonderer Fokus auf den Begriff des Verwaltungsverbands und die Instrumente der Verbundintegration gesetzt. Das Verbundmodell dient insofern als Analyserahmen für das innere Verhältnis der Akteure des öffentlichen DSA-Vollzugs, der angesichts der gesamteuropäischen und sektorübergreifenden Bedeutung des DSA kompetenziell wie organisatorisch stark ausdifferenziert ist.¹⁶ Im weiteren Verlauf der Arbeit sollen die Vollzugs- und Verbundregelungen dann an den noch näher herauszuarbeitenden wesentlichen primär- und verfassungsrechtlichen Maßstäben für die Ausgestaltung der Vollzugsstrukturen gemessen werden.¹⁷ Dabei wird sich zeigen, dass die Vorschriften *de lege lata* weitestgehend mit den einschlägigen höherrangigen Strukturvorgaben vereinbar sind. Lediglich die Vollzugszuständigkeit der Kommission ggü. Medienintermediären erweist sich als eindeutig primärrechtswidrig.¹⁸

Mit Blick auf die über strenge rechtliche Maßstäbe hinausgehenden Ziele des Primär- und Verfassungsrechts wie auch des DSA selbst sollen zudem rechtspolitische Optimierungsmöglichkeiten des Rechtsrahmens aufgezeigt und, soweit möglich und geboten, Reformempfehlungen formuliert werden.¹⁹ Diese betreffen die Gesamtheit der gesetzlichen Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensgestaltungen durch den europäischen und den deutschen Gesetzgeber. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die Verhältnisse im Verwaltungsverband gelegt.

Abgrenzend ist zunächst festzuhalten, dass das materielle Recht nicht im Fokus der Arbeit steht. Es spielt allerdings für den Untersuchungsgegenstand dieser Dissertation insofern eine nicht zu vernachlässigende Rolle, als es die Aufgaben der Verwaltung und damit auch die Anforderungen an die Vollzugs- und Verbundstrukturen determiniert. Die materiellrechtlichen Grundlagen

¹⁵ S. dazu u., insb. S. 112 ff., 154 f., 236 f., 306 f., 370 f., 407.

¹⁶ S. näher u., Teil 2 (S. 79 ff.).

¹⁷ S. Teil 3 (S. 165 ff.).

¹⁸ S. u., Teil 3. § 9.B. (S. 205 ff.).

¹⁹ S. Teil 4 (S. 367 ff.).

werden daher auch behandelt, allerdings nur, soweit sie für die Ausgestaltung des Vollzugs von Bedeutung sind.²⁰ Verzichtet wird überdies auf einen breit angelegten Rechtsvergleich der verschiedenen DSA-Vollzugsstrukturen auf mitgliedstaatlicher Ebene, da ein solcher den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

C. Methodische Vorbemerkungen

Die vorliegende Arbeit kombiniert eine der klassischen juristischen Methode folgende rechtswissenschaftliche Rechtmäßigkeitskontrolle mit einem steuerungstheoretischen Ansatz, der auf den methodischen Vorarbeiten der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft beruht.²¹

Untersucht werden soll zunächst, ob die gesetzlichen Vollzugsstrukturen nach dem DSA und DDG mit den wesentlichen primär- und verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben in Einklang stehen (s. Teil 3). Herangezogen werden dafür die relevanten Kompetenzordnungen, die den Datenschutz- und Mediengrundrechten entnehmbaren Vorgaben an die Organisationsgestaltung (namentlich an eine Unabhängigkeit oder Staatsferne der Vollzugsbehörden) und das Demokratieprinzip. Untersucht wird ferner, ob und inwieweit sich aus dem Primär- und Verfassungsrecht Pflichten zur Herstellung einer Kohärenz des DSA-Vollzugs entnehmen lassen.

Darüber hinausgehend wird die Steuerungsbeziehung zwischen den Gesetzgebern und den Verwaltungen auf europäischer und nationaler Ebene in den Blick genommen. Ziel der Arbeit ist insofern auch, die rechtmäßigen Optionen der gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzugs näher auszuloten (s. Teil 4). Die vorangehende Rechtmäßigkeitskontrolle hilft, einen Rahmen zu bilden,²² den die Gesetzgeber grds. nach eigenen rechtspolitischen Vorstellungen gestalterisch ausfüllen können.²³ Anhaltspunkte für über die bloße Rechtskontrolle hinausgehende Bewertungen bieten allerdings die im Primär- und Verfassungs-

²⁰ S. insb. S. 42 ff.

²¹ Instruktiv zu diesen beiden methodischen Ansätzen und ihrem Verhältnis zueinander Voßkuhle, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 2 ff., 15, 16 ff.; Appel, VVDStRL 67 (2008), 226 (252 ff.); Franzius, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 4 Rn. 1.

²² Vgl. Voßkuhle, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 15; Appel, VVDStRL 67 (2008), 226 (260 ff.); Pilniok, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, 2023, § 123 Rn. 5 f.

²³ I. d. S. bezeichnet Franzius, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 4 Rn. 1 Fn. 6 die „Maßstabsfrage“ zu Recht als „Achillesferse des Steuerungsansatzes“, die an die Grenzen der normativen Verwaltungsrechtswissenschaft ragt; der Rechtswissenschaft kann es nur darum gehen, die „Wirksamkeit bei der Verfolgung normativer Ziele zu beurteilen“ (Appel, VVDStRL 67 [2008], 226 [244 Fn. 61]), nicht aber die Zielsetzung selbst vorzunehmen.

recht wie auch in den Vorschriften des DSA selbst vielfach verankerten Optimierungsziele.²⁴ Herangezogen werden können auch in der Rechtswissenschaft näher ausformulierte allgemeine Handlungsmaßstäbe für die Verwaltung, darunter insb. die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns.²⁵ Es bleibt jedoch stets zu beachten, dass der Gesetzgeber, wie die Verwaltung selbst, innerhalb des Rahmens rechtlicher Bindungen zur eigenständigen Setzung und Konkretisierung der vielfach auch im Spannungsverhältnis zueinander stehenden Optimierungsziele berufen ist. Die Rechtswissenschaft kann dennoch zur Rationalisierung der Zielerfüllung beitragen, indem sie rechtliche Ausgestaltungsoptionen, einschließlich ihrer jeweiligen Auswirkungen, aufzeigt und ggf., je nach Klarheit der zu erreichenden Zwecke, mehr oder weniger konkrete Empfehlungen formuliert.²⁶

Auch wenn es bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzugs unmittelbar um die Steuerung der Verwaltung durch den Gesetzgeber geht, liegen die verfolgten Ziele doch regelmäßig außerhalb dieses Verhältnisses.²⁷ Verwaltung ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die gesetzgeberischen Ziele zur Beeinflussung der Gesellschaft (im Rahmen des DSA v. a. der Diensteanbieter) möglichst zu verwirklichen.²⁸ Die Adäquanz bestimmter Vollzugsstrukturen kann daher nur in Bezug auf die konkreten Umstände und Herausforderungen der jeweils betreffenden Verwaltungsaufgaben beurteilt werden. Diese werden gleichermaßen durch die tatsächlichen Umstände des Regulierungsbereichs²⁹

²⁴ S. zur Herleitung von über der bloßen Rechtmäßigkeit hinausgehenden Optimierungsmaßstäben *Pilniok*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, 2023, § 123 Rn. 6, 20 f., 23. Solche Optimierungsziele lassen sich bspw. dem Subsidiaritäts- oder Demokratieprinzip (s. zu Rechtsprinzipien als Optimierungsgebote nur *Franzius*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 4 Rn. 5 ff.) oder der Zielbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 DSA, aber auch den übrigen Vorschriften des DSA, entnehmen. In der Lehre zu den Maßstäben des Verwaltungshandelns (s. folgende Fn.) bleiben sachbereichsspezifische Ausformungen indes noch eher unterbelichtet und die Maßstäbe daher auch auf einem generell sehr hohen Abstraktionsgrad, s. zu einer entsprechenden Kritik m. w. N. *Pilniok*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, 2023, § 123 Rn. 26 f.

²⁵ S. *Augsberg*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 8 Rn. 46 ff.; *Pilniok*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR V, 2023, § 123 Rn. 42 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden, 2004, S. 9 (46 ff.); *Siegel*, Entscheidungsfindung, 2009, S. 55 ff. formuliert unmittelbar abstrakte Steuerungsziele für die Verwaltungsverfahrensgestaltung.

²⁶ Vgl. *Franzius*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 4 Rn. 96 f., 99; *Appel*, VVDStRL 67 (2008), 226 (263 ff.); s. auch u., S. 321 f.

²⁷ Vgl. *Appel*, VVDStRL 67 (2008), 226 (246 ff.).

²⁸ Zur Verwaltung als „Instrument“ oder „Werkzeug“ *Burgi*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allg. VerwR, 16. Aufl. 2022, § 7 Rn. 14; zur Wirkungsorientierung des Rechts.

²⁹ Als markt- und gemeinwohlorientiertes Recht kann der DSA als neues Feld des Regulierungsrechts angesehen werden, s. *J.-P. Schneider*, in: Fehling/Schneider (Hrsg.), RegulierungsR, 2. Aufl. 2026 (i. E.), § 14 Rn. 1, 12; aufbauend auf die Begriffsbildung in *Ruffert*,

wie durch die vom DSA näher ausgestalteten rechtlichen Rahmenbedingungen des Vollzugs beeinflusst. Die Arbeit betrachtet daher auch diese Aspekte, die die breiteren Steuerungsbeziehungen zwischen der Verwaltung und dem Gesetzgeber, den Gerichten, den regulierten Diensten und übrigen privaten Interessenträgern mitbestimmen, welche sich allesamt auf die administrative Aufgabenerfüllung auswirken (s. Teil 1).³⁰ Besonders im Bereich des DSA kann „die Verwaltung“ zudem gerade nicht als monolithischer Block betrachtet werden. Für die Zweckerreichung ist daher auch das Verhältnis zwischen verschiedenen relevanten Verwaltungsakteuren innerhalb der Verwaltungsverbünde von Bedeutung (s. Teil 2).

Die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft betont den Nutzen von Realbereichsanalysen und interdisziplinären Forschungen zur Bestimmung der Folgen unterschiedlicher rechtlicher Ausgestaltungen.³¹ An jeweils gebotener Stelle werden daher insb. computer-,³² wirtschafts-,³³ sozial-³⁴ und verwaltungswissenschaftliche³⁵ Erkenntnisse eingebracht. Sowohl für die Rechtskon-

in: Fehling/Ruffert (Hrsg.), *RegulierungsR*, 2010, § 7 Rn. 53 ff. In der Terminologie von *Schmidt-Preuß* bewegt es sich auf der zweiten Stufe, da es den Wirtschaftszweig von Online-Vermittlungsdiensten aufgrund der Unzulänglichkeiten klassischen Wettbewerbsrechts (s. zu den defizitären Wettbewerbsbedingungen u., S. 15) in dem Bereich in einen „systematisch-infrastrukturellen Ordnungsrahmen“ (s. *Schmidt-Preuß*, in: FS Kühne, 2009, S. 329 f.) stellen will.

³⁰ Diese breite Folgenorientierung steht geradezu im Kern des steuerungsbezogenen Ansatzes, s. *Appel*, *VVDStRL* 67 (2008), 226 (246 ff.); *Voßkuhle*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *GVR* I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 32 ff.; *Franzius*, in: ebd., § 4 Rn. 1.

³¹ *Voßkuhle*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *GVR* I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 29 ff.; *Franzius*, in: ebd., § 4 Rn. 1, 30.

³² Eine wichtige Grundlage der Arbeit stellt eine tiefgreifende, computerwissenschaftlich informierte Aufarbeitung der Beschaffenheit und der Entwicklungsprozesse algorithmischer und maschinell lernender Systeme, die die Grundlage der Plattformökonomie darstellen, s. Teil 1. § 1.B. (S. 18 ff.). Diese Realbereichsanalyse zeigt die wesentlichen praktischen Umstände des DSA-Vollzugs auf.

³³ Ökonomische Argumente werden früh zur Begründung der starken Regulierungsbedürftigkeit digitaler Dienste herangezogen, s. u., S. 17 f.; noch wichtiger ist die rechtsökonomische Theorie des „Fiscal Federalism“, die eine wesentliche Grundlage für die Analyse der Vor- und Nachteile bestimmter Ausgestaltungsformen des europäischen und sektorübergreifenden Verwaltungsverbunds bildet, s. u., Teil 2. § 3.C. (S. 86 ff.) inkl. Fn. 42.

³⁴ Soziologische bzw. kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse spielen eine Rolle zur Bestimmung des Einflusses von Medienintermediären auf die öffentliche Meinungsbildung, was für die Frage nach der politischen Unabhängigkeit bzw. Staatsferne der behördlichen Aufsicht von Bedeutung ist, s. u., S. 212 ff.

³⁵ Verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse werden bei der Entwicklung des Modells demokratischer Verwaltungslegitimation herangezogen, da sie die Aufgabenabhängigkeit der Leistungsfähigkeit verschiedener Organisationsstrukturen belegen, s. S. 263 ff. S. 272 ff.

trolle als auch die Ausarbeitung der Optimierungsmöglichkeiten wird punktuell auf Vergleiche zu anderen Rechtsgebieten mit teils ähnlichen Rahmenbedingungen – insb. dem Datenschutz-, Medien-, Banken-, Regulierungs- und Risikoverwaltungsrecht – zurückgegriffen.³⁶

D. Forschungsumfeld

Die vorliegende Dissertation stellt die erste umfangreiche Untersuchung der gesetzlichen Ausgestaltung des öffentlichen DSA-Vollzugs auf europäischer Ebene und in Deutschland dar. Einzelne Aspekte werden zwar bereits in den einschlägigen Kommentaren und Fachartikeln behandelt,³⁷ allerdings regelmäßig nicht in monografischer Tiefe und nicht im Zusammenhang mit einer eingehenden Realbereichsanalyse, die sich für die Beurteilungen dieser Arbeit als essenziell erweisen wird. In Teilen vergleichbare Untersuchungen gibt es zu Verwaltungsverbänden in anderen Bereichen des EU-Rechts, insb. im Datenschutz- und Regulierungsrecht.³⁸ Die Arbeit setzt demgegenüber eigene Akzente, indem sie den Fokus weniger auf die theoretischen Hintergründe zum Verwaltungsverbund als auf eine robuste Analyse des Realbereichs, der rechtlichen Maßstäbe und möglicher Optimierungen innerhalb des neuen, innovativen Regelungsbereichs setzt.

Die Grundlagen der rechtlichen Analyse sind zwar in der Lit. und Rspr. bereits vielfach angelegt, erscheinen aber häufig noch wenig systematisiert und im Einzelnen teils stark umstritten. Das betrifft namentlich die Reichweite der Kompetenztitel nach Art. 114 Abs. 1 AEUV und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, die Reichweite von Vorgaben zur Unabhängigkeit von Vollzugsbehörden nach den Datenschutz- und Mediengrundrechten, die den Demokratieprinzipien nach Art. 10, 2 S. 1 Var. 3 EUV, Art. 20 Abs. 2 GG zu entnehmenden Vorgaben für die Verwaltungsorganisation und das Bestehen höherrangiger Kohärenzvorgaben für den Vollzug. Die Arbeit strebt daher einerseits nach einer ausführlichen Rekonstruktion der überkommenen Rechtsmaßstäbe mithilfe der einschlägigen

³⁶ Zur Relevanz von Referenzgebieten im Rahmen der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft *Voßkuhle*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVR I, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 43 ff.

³⁷ S. die zum DSA erschienenen Kommentare Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023; Mast et al. (Hrsg.), DSA/DMA, 2025; Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024; s. zu wesentlichen Fachaufsätzen, Buchbeiträgen und Rechtsgutachten zum DSA-Vollzug bspw. *Kühling/Dürr*, ZfDR 2023, 93; *Cornils/Auler/Kirsch*, Vollzug des DSA in Deutschland, 2022; *Buchheim/Schrenk*, NVwZ 2024, 1; *Buchheim*, in: Spiecker gen. Döhmman/Westland/Campos (Hrsg.), Demokratie und Öffentlichkeit, 2022, S. 249; *Krönke*, EuR 2023, 136; *Ludwigs*, DVBl. 2023, 577; *K. Müller*, MMR 2022, 1007; *Smith*, Enforcement and cooperation, 2020.

³⁸ S. insb. *Kibler*, Datenschutzaufsicht, 2021; *Kawohl*, Datenschutzverbund, 2022; *Kröger*, Unabhängigkeitsregime, 2020; *Haller*, Verwaltungsverbund in der Energieregulierung, 2013; speziell zur demokratischen Legitimation im Regulierungsverbund *Westermann*, Legitimation, 2014; *Lee*, Legitimation der Vollzugsstruktur, 2017.

Rspr. und Lit. und andererseits nach einer in der Tiefe erstmaligen Anwendung dieser Maßstäbe auf den DSA-Vollzug.³⁹

Reformempfehlungen aus der Lit. betreffen bislang im Wesentlichen die Kriterien zur Einstufung von Diensten als sehr große Online-Plattform oder sehr große Online-Suchmaschine (im Folgenden, meist im Plural, VLOPs/VLOSEs), welche sich nach dem aktuellen Modell auch auf die Kompetenzen zum Vollzug des DSA auswirken würden.⁴⁰ Vereinzelt wird bspw. auch die Einrichtung einer eigenständigen EU-Agentur oder Digitalbehörde auf nationaler Ebene vorgeschlagen.⁴¹ Die Untersuchungen im letzten Teil der Arbeit gehen jedoch in ihrer Breite und Tiefe weit über die bisherigen Ansätze hinaus.

³⁹ S. dazu die ausführlich verarbeitete Lit. und Rspr. in den jeweils einschlägigen Kapiteln des dritten Teils der Arbeit.

⁴⁰ S. u., S. 370 ff. inkl. der dortigen Nachweise.

⁴¹ S. u., S. 377 Fn. 58.

Teil 1

Grundlagen: Tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs

Im ersten Teil der Arbeit werden die Grundlagen für die folgenden Untersuchungen der rechtlichen Grenzen und rechtspolitischen Optionen für die Ausgestaltung des DSA-Vollzugs gelegt. Dazu wird zunächst der tatsächliche Realbereich analysiert, mit dessen Besonderheiten sowohl der Gesetzgeber als auch die vollziehenden Behörden umgehen müssen (§ 1). Anschließend werden die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen untersucht, die die behördliche Tätigkeit aus normativer Sicht prägen (§ 2).

§ 1. Realbereichsanalyse: Tatsächliche Rahmenbedingungen des DSA-Vollzugs

Die folgende Realbereichsanalyse beginnt mit einer knappen Darstellung des Gegenstands und des Bedarfs der öffentlichen Regulierung durch den DSA (A.). Anschließend werden die wesentlichen Herausforderungen des Regulierungsbereichs erörtert, mit denen sich die Gesetzgeber und die vollziehenden Behörden konfrontiert sehen. Diese liegen einerseits in der Komplexität, Dynamik und Intransparenz des Regulierungsumfelds (B.) und andererseits in der dort vorfindbaren Vielfalt und Multipolarität an zu berücksichtigenden Interessen und Akteuren (C.).

A. Vermittlungsdienste als regulierungsbedürftige Kommunikations- und Handelsinfrastrukturen

Kommerzielle Vermittlungsdienste haben sich innerhalb der letzten Jahrzehnte zu zentralen Infrastrukturen für die Kommunikation und den Handel in modernen Gesellschaften entwickelt (I.), da sie besonders über ihre Filterung und Sortierung von Inhalten wichtige Mittlerrollen bei der Kommunikation und dem Handel im Internet einnehmen. Gleichzeitig hat sich damit auch ihr Einfluss auf diese heutzutage wesentlichen Teilbereiche menschlicher Interaktion deutlich gesteigert (II.). Angesichts der immer deutlicher werdenden Risiken,

die mit den Tätigkeiten der Dienste verbunden sind, und der erkennbaren Grenzen der selbstregulierenden Wirkung der Märkte, zeigt sich ein dringender Bedarf an öffentlicher Regulierung des Bereichs (III).

I. Vermittlungsdienste als maßgebliche Bestandteile der Infrastruktur des Internets

Die Entwicklung des Internets als ein zentraler Raum gesellschaftlicher Interaktion hängt eng mit der Entstehung und Fortentwicklung kommerzieller Vermittlungsdienste zusammen. Diese erfüllen essenzielle Mittlerrollen¹ beim Austausch von Informationen im Internet und senken den dabei entstehenden Kommunikations- und Transaktionsaufwand erheblich.² Folglich ist die Verbreitung von Informationsinhalten durch die Dienste über die Zeit auch ins Unermessliche gestiegen.³

Neben der herkömmlichen Arten von Durchleitungs-, Caching- und Hosting-Dienstleistungen,⁴ die bereits der Gesetzgeber der E-Commerce-Richtlinie im Jahr 2000 vor Augen hatte,⁵ hat vor allem der Teilbereich der Online-Plattformen⁶ erheblich an Bedeutung gewonnen. Plattformen haben sich zu zentralen Marktplätzen wie auch Orten der öffentlichen Kommunikation und des Meinungsaustauschs entwickelt. Ebenfalls kaum zu überschätzen ist die Rolle von Suchmaschinen, die eine einfache Auffindbarkeit von Informationen in den Weiten des Internets erst ermöglichen.⁷

Gemeinsam bilden die Dienste verschiedene Ebenen grundlegender Infrastruktur für die moderne Nutzung des Internets, von den eher technischen Funktionen der Durchleitungs- und Caching-Dienste⁸ bis zu den unmittelbar

¹ F. Hofmann, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 3 Rn. 45.

² Vgl. ErwGr. 29 S. 1 DSA; Weaver, in: Cole/Schiedermair/Wagner (Hrsg.), FS Dörr, 2022, S. 1055 (1065); speziell zu Plattformen Denga/Hornuf, in: Denga/Hornuf (Hrsg.), Regulatory Competition, 2025, S. 1 (6 f.) m. w. N.; zur Vorauswahl von Inhalten durch Empfehlungssysteme (s. näher u., S. 14 f.) Gaenssle/Budzinski/Stöhr, in: Becker (Hrsg.), Wettbewerb auf digitalen Märkten, 2025, S. 301 (303).

³ Vgl. ErwGr. 5 S. 2 DSA.

⁴ Zu den Begriffen s. Art. 3 lit. g) DSA; zu Beispielen s. ErwGr. 29 S. 2, 4 DSA.

⁵ S. Art. 12 ff. ECR.

⁶ Art. 3 lit. i DSA.

⁷ Vgl. Vesting, in: Spiecker gen. Döhmman/Westland/Campos (Hrsg.), Demokratie und Öffentlichkeit, 2022, S. 205 (222 f.).

⁸ Vgl. ErwGr. 29 S. 2 f. DSA; Liesching, in: Liesching (Hrsg.), BeckOK JuSchR, 7. Ed. 15.5.2026, DSA Art. 1 Rn. 8.

Sachregister

- administrative Konzepte 418, 421–426
- administrative Streitbeilegung 120, 351, 356, 365, 412–416
 - in der DSGVO 96, 320–326, 351
- Agenda-Setting 120, 334
- Agenturen, europäische 315–316, 377–382, 396, 408–409, 421–422
- Akteneinsichtsrecht 142, 387, 406
- Aktionsplan 156
- Algorithmen *siehe* algorithmische Systeme
- algorithmische Systeme 13, 15, 447
 - Datenzugang zu algorithmischen Systemen 77, 134–135
 - Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung 16–17, 190, 215, 217, 226–228
 - Entwicklung 24–25
 - Komplexität und Dynamik 18–21, 180, 375–376, 450
 - Regulierung 413, 417
- Allgemeine Geschäftsbedingungen
 - als Grundlage für Moderationsentscheidungen 12, 24–26, 32, 40, 43–45, 236
 - regionale Anpassbarkeit 92, 110, 160
 - Transparenzvorgaben 102, 132
- allgemeine Gesetze (Art. 5 Abs. 2 GG) 210, 224–227
 - Sonderrechtslehre 225
 - Volksverhetzung (§ 130 StGB) 225
- Altersverifikationssysteme 47
- Amtshilfe 80, 142–143, 183, 307, 331, 337, 375, 406
- Aufmerksamkeitsökonomie 14, 190, 192, 208
- Aufsicht
 - Dienstaufsicht 126, 197, 242
 - Fachaufsicht 122, 197, 242
 - Rechtsaufsicht 123, 197, 242, 332, 410, 420
- Aufsichtsklagen 420–421
- außergerichtliche Streitbeilegungsstellen 42, 113, 133, 307
- Autonomie der Verwaltung 243, 258, 262, 271, 290, 354, 420
 - Ressourcenautonomie 126
- AVMD-RL 37, 99, 123
- Behördenforum 138–139, 352, 354, 364, 413–414
- Behördenleitung, *siehe auch* hierarchischer Aufbau der Verwaltung
 - (Aus-)Wahl 96, 129, 239, 244, 260, 284, 310, 318, 385, 387, 393, 401
- Beirat (§ 21 DDG) 130–131, 140–141, 311–314, 392
 - als Kollegialorgan 385, 388, 394
 - als Kontrastorgan *siehe* Kontrastorgane, Beirat nach § 21 DDG
 - als Wissenschaftsorgan 77, 399, 417–418
 - Interpellationsrecht 140, 311
 - Unabhängigkeit 130, 311, 392
 - plurale Besetzung *siehe* Pluralität der Besetzung des Beirats nach § 21 DDG
- Benennungspflicht 148, 311, 350, 357, 359, 365
- Benutzeroberfläche 12, 43, 135, 214–215, 236, *siehe auch* Online-Schnittstelle
- Beschwerdemanagementsystem 58, 103, 359
- Beschwerden (Art. 53 DSA) 115, 127–128, 143–144, 147, 308, 359
 - als Informationsquelle 49, 77, 133, 331
 - Individualschutzfunktion 49
- Best Practices 138, 354
- Beurteilungsspielräume 65–66, 157, 283
- Beweislastverteilung 73
- Bias 18, *siehe auch* kognitive Verzerrung
 - organisatorischer 204

- Binnenmarkt
 - europäischer 87–90, 94–95, 166–184, 201, 341–342, 346, 369, 371–372, 374–375, 377, 446
 - nationaler 187, 192, 194, 342, 346
- Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) 166–184
 - Binnenmarktförderung 82, 179–180, 315, 353, 363, 382, 446
 - „Positive“ Integration 169
 - akzessorische Vollzugskompetenz 174–177
 - Annexkompetenz 177
 - finale Ausrichtung 171
 - Nebenziele 168–174, 176, 179
 - Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 171
 - Schwerpunkt der Maßnahme 170–171, 174
- Black-Box 18, 20, 26
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 115, 130, 148–149, 184, 310, 357–358, 364, 388
- Bundesdatenschutzgesetz 149, 421
- Bundeskartellamt 148, 285, 359, 388
- Bundeskriminalamt 148, 360
- Bundesländer 89, 199, 254, 373, 447–448
- Bundesnetzagentur 102, 114, 129, 148, 184, 285, 359, 364, 388, 413
- Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz 99, 114, 130, 149, 184–185, 310, 358
- BVerfG
 - Rundfunkrechtsprechung 205, 207–208, 212, 220–222, 231–232
 - zu allgemeinen Gesetzen (Art. 5 Abs. 2 GG) 225, 227
 - zur demokratischen Legitimation 244, 246–247, 249, 254, 263, 293
 - zur Medienkompetenz der Länder 187, 192
- BVerwG 157
- Chilling-Effekt 219
- comply or explain 138, 158, 311, 357
- Datenschutz 86, 98–99, 114, 136, 187, 358–359
 - Datenschutzbehörden 125, 148–149, 351, 357, 359–360, 364–365, 403, 421
 - Unabhängigkeit *siehe* Unabhängigkeit der Behörden im Datenschutzrecht
 - Datenzugänge
 - der Behörden 134–135, 307, 332, 405, 447
 - der Forscher *siehe* Forscher (Art. 40 DSA)
 - Deliberation
 - im Verwaltungsverbund 289
 - in Kollegialorganen 274, 384
 - Demokratieprinzip
 - der Europäischen Verträge 296–298, 313, 315–316, 342, 345, 353–354, 380–381
 - des Grundgesetzes 241–296, 313, 354
 - ununterbrochene Legitimationskette 242–243, 247–248, 260
 - demokratische Legitimation 241–336, 386, 395, 419–420
 - als diskursiver Prozess 262, 283
 - der Datenschutzbehörden 200–204, 268, 287
 - der funktionalen Selbstverwaltung 246, 254–257
 - der Gerichte 246, 281–284
 - der Netzregulierung 280, 285, 287
 - der Zentralbanken 279–280, 284–285, 287
 - herkömmliches Modell 241–248, 260, 262, 264–265, 293, 296
 - im Verbund 288–290
 - Input-Legitimation 249–262, 274, 278, 280, 288, 291, 299–300, 347, 381, 416
 - Legitimationsniveau 244, 247
 - Legitimationssubjekte 249–251, 262, 264, 270, 272, 289, 293–296, 401, 416
 - Legitimationsträger 250, 256–257, 291, 294
 - Output-Legitimation 263–272, 278–279, 289, 291, 296, 299–300, 309, 315, 347, 381
 - transnationale Legitimation 314–336
 - demokratische Willensbildung 55, 250–252, 257–259, 272, 276, 284, 295, 417, 419
 - historischer Wille des Gesetzgebers 190, 198–199, 326, 357

- Desinformation 16, 217–218, 228–229, 303
- Dezentralisierung 82–84, 105–109, 346–347, 354, 369, 405–406
- DG Connect 117, 136, 309
- dialogartige Umsetzung des DSA 76, 125, 238
- Digital Markets Act 102, 136, 358, 412, 445
- direkter Vollzug 80
- Diskriminierung 17, 22, 25, 33, 44, 362, 447–448
- DSGVO 125, 157, 330, 337, 351
 - Hauptniederlassung nach Art. 4 Nr. 16 110, 304–305
 - mangelhafte Ressourcenausstattung der Behörden 95–96, 127, 449
 - Probleme des grenzüberschreitenden Vollzugs 94–97, 181, 304–305, 316, 318–327
 - Überschneidungen mit dem DSA-Vollzug 100–101, 148–149
 - Unabhängigkeit *siehe* Unabhängigkeit der Behörden im Datenschutzrecht
- Dynamik des Regulierungsbereichs 27, 30–31, 50, 54, 56, 63, 161, 220, 238, 272, 276, 292, 299–300, 312, 329, 347, 375, 382, 384, 424, 450
- E-Commerce-Richtlinie 1, 10, 15, 36, 42, 104, 167–168, 172, 175, 361–362
- eBay 303
- Echokammern 30, 217
- Effektivität
 - der Datenschutzkontrolle 199–200
 - der gesetzlichen Zielerfüllung 48, 81, 105, 180, 205, 236–237, 263–272, 290, 296, 340, 347, 353, 356, 420, 424
 - der transnationalen Vollzugskontrolle 324
 - der Verbundverfahren nach Art. 58 f. DSA 329, 336
 - des transnationalen Vollzugs 316, 405
 - des Vollzugs 83, 86, 89, 138, 147, 176, 183, 194, 246–247, 263, 319, 343, 346, 354, 359, 377, 381, 383
- Effet utile (Art. 4 Abs. 3 EUV) 124, 128, 176, 193
- Effizienz
 - der gesetzlichen Zielerfüllung 81, 105, 180, 204, 270–272, 276, 290, 296, 353, 420
 - der Moderationsentscheidungen 45
 - des Vollzugs 83–84, 86, 88, 138, 315, 343, 346, 354, 357, 386, 409, 414, 418
 - Ineffizienz grenzüberschreitender Verfahren nach der DSGVO 326
 - interner Prozeduren 85–86, 386, 388, 408–409
- EGMR 233
- „Eigenwert“ des Verfahrens 58
- Einheit der Verwaltung 340, 345, 355
- Einheitlichkeit des Vollzugs 138, 276, 308, 342, 350, 359, *siehe auch* Kohärenz des Vollzugs
- Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers 179, 184
- Emotionalisierung, plattformgetriebene 17, 218–219, 221
- Empfehlungssysteme 14–15, 29, 41, 214–215, 218–219, 228–229, *siehe auch* algorithmische Systeme
 - Datenzugang (Art. 40 DSA) 134, 405
 - Parameter (Art. 27 Abs. 1 DSA) 49, 135
 - Vorgaben nach §§ 93 f. MStV 362–363
- Empirie 30, 49, 52, 448–450
 - über intermediärsbezogene Gefahren für die öffentliche Meinungsbildung 217–220, 377
- Ermessen
 - bei der Verfahrens- und Organisationsgestaltung 60–61, 310, 312–313
 - der Behörden 64–65, 144, 150, 153, 202, 238, 283, 316
 - der federführenden Datenschutzbehörde 323
 - der Kommission bei der Verfahrenseröffnung 156, 302, 309
 - der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren 334
 - der nach Art. 58 DSA auffordernden Behörden 327
 - der Vermittlungsdienste bei der Umsetzung des DSA 74–75
 - politisches, i. S. d. Meroni-Rspr. 378–381
 - Priorisierungsermessen 63, 156, 409

- Regulierungsermessen 67
- uneingeschränkte Ermessensprüfung nach Art. 81 DSA 69
- EuGH
 - Kontrolldichte 68–69
 - Meroni-Doktrin 377–382
 - Vertragsverletzungsverfahren 333–335
 - zum Binnenmarkt (Art. 26 Abs. 2, 114 AEUV) 166, 170, 177
 - zur Abgrenzung der Kulturkompetenz 172–173
 - zur demokratischen Legitimation 296, 319
 - zum Verhältnis der Datenschutz- und Wettbewerbsbehörden 350–351, 360
 - zur „völligen“ Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden 121, 123, 197–201, 204, 392
- Europäischer Datenschutzausschuss 96, 120, 136, 138, 320–327
- europäisches Mehrebenensystem 78, 109, 353, 355
- European Centre for Algorithmic Transparency 117, 136, 308, 398
- EMFA 100, 363, 447
- Expertise 23–24, 26, 106, 118, 126, 129, 137, 139, 151, 177, 310, 375–376, 385, 413, 416–419, *siehe auch* Sachverstand
 - lokale 90–91, 144, 182, 346
 - sachnahe 259, 347
- Externalitäten, negative 18, 192, 370
- Facebook* 36, 215, 304
- Facebook Files 215
- Filterblasen 30, 217
- Flexibilität
 - der Aufgabenverteilung im Verwaltungsverbund 81
 - der Kompetenzordnung 190
 - der Verfahrens- und Organisationsgestaltung 60–61, 198, 243–244, 292, 312, 384, 386, 418
 - des Gewaltengefüges 290
 - des Verfahrens nach Art. 58 DSA 151–152, 327–328
 - des Vollzugs 57, 312, 365, 386, 414, 418, 425–426
 - innerhalb flacher Hierarchien 273
- Föderalismusreform 185, 187
- Forscher (Art. 40 DSA)
 - Datenzugang 58, 77, 114, 133, 154–155, 236, 302, 369–370, 407
- Forum Shopping 95, 113, 181, 183, 306, 347, 370
- Freiwillige Selbstkontrolle 75, 222
- gebührendes Rechnungstragen 154, 157–158
- Gefahren 16–17, 52–53, 135, *siehe auch* Risiken
- Geldwertstabilität 245, 279, 284, 287
- Generaldirektionen 117–118, 308, 385
- Geoblocking 93
- Gerichte 41, 45, 62–63, 203, 238, 290, 351, 353, 360, 401–403, 410–411
- gerichtliche Kontrolldichte 64–69, 235, 238, 283, 290, 299, 380
- gerichtliche Kontrolle 55, 76, 161, 201–202, 235, 244, 261, 295, 316, 381–382, 419–425
- Geschäftsgeheimnisse 28–30, 86, 140, 146–148, 220, 238, 323, 349, 370, 419
- Gesetzesevaluierung 309, 311–313, 336, 365
- gesetzliche Ziele 57
- Gesetzlicher Vertreter (Art. 13 DSA) 110–111, 306–307, 356
- Gewaltenteilung 253, 257, 281–282, 290
 - horizontale 280
- Gleichordnungsverhältnis 332, 346, 348–351, 411, 415
- grenzüberschreitender Vollzug *siehe* transnationaler Vollzug
- Gruppenpluralismus 211, 286–287, 298
- Haftung 36–38, 42, 47, 88, 167, 192, 373
- Haftungsrisiken 88, 373
- Handelshemmnisse 87–88, 166–167, 169–170, 174–176, 178, 193, 307, 363
- Hassrede 22, 32, 227, 303
- Hauptniederlassung 110–111, 304–307, 356, 374–375, 406
- Herkunftsland *siehe* Hauptniederlassung
- Herkunftsland-Koordinator *siehe* Koordinator am Niederlassungsort
- Herkunftslandprinzip 104, 110, 167, 174–175, 180, 315–316, 341–342, 373–375, 406

- Herrschaft 242, 245–246, 251, 253–254, 256–257, 263–264, 268, 290, 381
- Hierarchische Verwaltungsorganisation 61, 310, 312–313, 392–394, 422–423, *siehe auch* Aufsicht; monokratisch-hierarchische Verwaltungsorganisation
 - als Legitimationsmittel 242–243, 245–248, 254, 257–260, 268
 - Effektivität bzw. Leistungsfähigkeit 263, 271–276
 - Kohärenzförderung 343–349, 352–355
 - mangelnde Hierarchie der Kommission ggü. nationalen Behörden 318, 336
 - Verantwortungsklarheit 289–290
- hochrangige Gruppe nach Art. 40 Abs. 1 DMA 136, 358, 365, 412
- Identitätskern des Grundgesetzes 177, 193
- indirekter Vollzug 80–81, 151, 296, 314, 341, 353, 356, 400, 410
- Individualschutz 36–37, 42–43, 49
- informationelle Knotenpunkte 131, 138–139
- informationelle Selbstbestimmung 195–196
- Informationsaustausch 82–84, 138–139, 142, 147–148, 323, 349, 352, 358
- Informationsfreiheit 32–33, 99, 205, 223
- Informationsmanagement 83, 299–300
- Infrastruktur 10, 41, 173, 180, 302, 445
- Innovationen, privatwirtschaftliche 15, 29, 33–34, 50, 53, 71, 74, 90, 445
- institutioneller Gesetzesvorbehalt 292
- institutionelles Gleichgewicht 380, 382
- Interessen
 - der Allgemeinheit 286, 294, 394–395
 - der Nutzer 32
 - dezentrale bzw. lokale 90–94, 151, 346
 - gesamteuropäische 82, 121, 126, 160, 176, 181, 317, 353, 369, 371, 382–383, 401
 - gesamtstaatliche 193
 - grenzüberschreitende 67–68, 160, 176, 371, 375
 - Interessengerechtigkeit 58, 83, 277, 294–295, 384–385
 - Interessenkonflikte 31, 107, 159, 186, 199–201, 279, 285, 347
 - Interessenrepräsentation 275, 376, 385–386
 - Interessenvermittlung 106, 267, 290, 393
 - Interessenvielfalt 30–34, 300, 384, 391
 - nationale 121–122, 201, 309, 316, 318, 356, 369–370, 393, 401
 - öffentliche 32–34, 47, 49, 74, 107, 169, 172, 203, 209, 232–233, 279, 298, 393
 - private 257, 279, 294, 416–418
 - „Verkörperung“ durch einzelne Behörden 81, 107, 151, 288, 309, 350
 - von Minderheiten 280
- Intransparenz des Regulierungsbereichs 28–30
- Irland 94, 96, 319
- Joint Research Centre 117, 399
- journalistische Sorgfalt 208, 222, 226, 286, 363
- Jugendmedienschutz 98, 114, 149, 184–186, 226, 236, 357–359
- Jugendmedienstaatsvertrag 99, 114–115
- Jugendschutzgesetz 99, 115, 130, 149, 185–186, 225, 357
- Kartellrecht *siehe* Wettbewerbsrecht
- Ketenaufforderungen nach Art. 58 DSA 152, 328, 331
- KI-Büro 103, 137
- KI-VO 103, 137, 445, 447
- kognitive Verzerrung 18, 218, *siehe auch* Bias
- Kohärenz 337–365, *siehe auch* Einheitlichkeit
 - des Vollzugs 81, 88–89, 105, 138, 342–365, 368, 406, 409, 424
 - Fragmentierung der Verwaltung bzw. des Vollzugs 281, 338, 341, 347–348, 355
 - Kohärenz-Flexibilitäts-Dilemma 353
- Kohärenzverfahren nach Art. 63 ff. DSGVO 96, 320–327, 337, 351
- Kollegialorgane 274–276, 310, 314, 329, 384–396, 409, *siehe auch* Beirat (§ 21 DDG)
 - Beschlusskammern 391
 - der EZB 390–391, 394
 - Europäische Kommission 116–117, 385

- Expertengremien 278, 394–398
- Hauptorgan 386–389, 391, 425
- öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 388, 390
- Kollegialprinzip 274–276, 279, 384–385
 - in der Europäischen Kommission 117
- Kommission für Jugendmedienschutz 99, 114, 129, 149
- Kommunikationsstrukturierung 173, 215, 371
- Kompetenz zur Medienregulierung 169, 177, 186–192, 362, 375–376, 447–448
- Kompetenzen *siehe* Zuständigkeiten
- Komplexität des Regulierungsbereichs 18–21, 25–26, 30–31, 50, 54, 56, 66, 126, 131, 161, 180, 190, 194, 220, 238, 262, 272, 299–300, 312, 332, 347, 375, 382, 384, 386, 395, 421, 425, 450
- Konsultationen, öffentliche 261, 309, 418, 426
- Kontrastorgane 276, 398, *siehe auch* Kontrolle zwischen Organen
 - Beirat nach § 21 DDG 141, 311
- Kontrolle
 - der Verwaltung durch das Parlament 260–261
 - durch das Hauptorgan 387
 - durch den Beirat nach § 21 DDG 140–141, 311, 385
 - durch die Öffentlichkeit 141, 145, 235, 238, 261, 309, 311, 395–396, 419, 424
 - gegenseitige horizontale, im Team bzw. Kollegialorgan 274, 286, 384, 393, 406
 - gegenseitige, im Verbund 81–85, 138, 144, 151–153, 201, 290, 329–330, 404–406
 - gerichtliche *siehe* gerichtliche Kontrolle
 - zwischen Organen 395–398, *siehe auch* Kontrastorgane
- Koordinator für digitale Dienste 124, 128, 137, 139, 155, 302, 358, 389
 - am Bestimmungsort 144, 151–152, 159–160, 181, 183, 327–328, 330–332, 336, 375, 405
 - am Niederlassungsort 132, 134, 142–144, 151–154, 158, 307, 327, 331, 369, 407–408
 - des Mitgliedsstaats der Forschungseinrichtung 154, 407
 - Koordinierungsstelle für digitale Dienste 114, 141, 148, 150, 358–360, 364, 399, 413
 - Sonderzuständigkeiten 112–114, 128, 145, 307
- Kultur 84–85, 92, 374
 - Kompetenz nach Art. 167 Abs. 5 AEUV 172–174
 - Kulturhoheit der Bundesländer 191
- Künstliche Intelligenz *siehe* maschinelles Lernen; algorithmische Systeme
 - generative Künstliche Intelligenz 103, 447
- Landesmedienanstalten 99, 114, 149, 211, 222, 286, 310, 357–358, 361, 364, 388
- Leitlinien der Kommission 104, 308–309, 414–415, 418
- loyale Zusammenarbeit 160–161, 350, 359–360
- Marktmacht 101, 302, 312, 368, 373, 445
- Maschinelles Lernen 13, 18–22, 25, 27
- Medienfreiheit 33, 98, 205, 223, 232, 236, 367
- Medienintermediäre 205
 - Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung 173, 212–221, 231, 235, 449
 - gemeinsame Regulierung mit Online-Marktplätzen 98, 376
 - Kompetenzen zur Regulierung 180, 186, 190–192, 447–448 *siehe auch* Kompetenz zur Medienregulierung
 - Pflichten nach § 93 f. MStV 99, 363–365
- Medienkonvergenz 232
- Medienpluralismus *siehe* Medienvielfalt
- Medienrecht 98–100, 136, 189, *siehe auch* Medienstaatsvertrag; Jugendmedienschutz
 - Kompetenz *siehe* Kompetenz zur Medienregulierung
- Medienstaatsvertrag 42, 99, 114–115, 149, 222–223, 357, 361–364
 - Digitale-Medien-Staatsvertrag 447–448
- Medienvielfalt 33, 98–99, 208–209, 221–223, 229, 231–233, 361–363
- Meinungsbildung, gesellschaftliche bzw. öffentliche 17, 78, 180, 205–207, 212–

- 223, 226–227, 231, 233–237, 375–377, 388, 417, 449
- als komplexes System 30, 131, 220
- (Chancen-)Gleichheit 206–209, 219, 223, 230–231, 233–234, 298, 447
- Meinungsfreiheit 33, 205, 223, 226–227, 236
- Meinungsmacht, behördliche 230–239
- Melde- und Abhilfeverfahren 33, 36, 42, 44, 57, 77, 113, 132, 189, 230, 359
- Menschenwürde 250–252, 263–264, 293
- Meroni-Doktrin 316, 377–382
- Minister 243, 259, 267–268, 280, 420, 422
 - Einzelweisungsrecht 259
- ministerialfreie Verwaltung 243
- Ministerialverwaltung 122, 210, 242, 248, 267, 291
- Misstrauensvotum 119, 242
- Mitgliedsstaatliche (Vollzugs-)Autonomie 172, 177, 179–181, 183–184, 204, 315, 345–346, 351, 353, 382, 402–403, 410
- Moderationssysteme 12–14, *siehe auch* algorithmische Systeme
 - Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung 214–215, 223, 226–227
 - Komplexität 18–19, 405
 - regionale Ausdifferenzierung 92–93, 160
 - Regulierung 37–41, 46, 102–103, 405
 - Vorgaben nach § 93 f. MStV 362–363
- Monitoring 63, 135, 332, 376, 389
- monokratisch-hierarchische Verwaltungsorganisation 118, 129, 248, 258–259, 271–276, 279, 310, 312, 384–385, 390, 393
- Multifunktionalität von Diensten 97, 375–376
- nachträgliche Rechtskontrolle 202, 283
- nachvollziehende Abwägungskontrolle 65
- nachvollziehende Amtsermittlung 71, 195
- Netzwerkdurchsetzungsgesetz 36, 39–40, 44, 167, 189, 192, 225, 227
- Netzwerkeffekte 17–18
- Netzwerkverwaltung 290, 348–354, 358, 364, 416
- Neutralität
 - der Vermittlungsdienste 15
 - empirischer bzw. wissenschaftlicher Wissensgenerierung 50, 417
 - Meinungsneutralität staatlicher Maßnahmen 225, 228–230, 298
 - relative 279
 - unabhängiger Behörden 278–279, 393
- „non-majoritan institutions“ 253, 278
- Öffentlicher Diskurs 30, 33, 268, 388, 417
- One-Stop-Shop 88, 373
- Online Safety Act 418
- Online-Streifen 132
- Online-Marktplätze 97–98, 235, 303, 374
- Online-Schnittstelle 12, 26, 223, 236, *siehe auch* Benutzeroberfläche
- Organklage, verwaltungsgerichtliche 401–403
- Overblocking 14, 38–40, 45, 226
- P2B-VO 36, 42, 102–103, 148, 359
- Pfadabhängigkeit 93, 107–108
- Plattformen 10–12, 14–16, 182
 - kleinere 302–304
 - marktmächtige 89, 302, 368
 - Meinungsrelevanz 212–220
 - öffentlich-rechtliche 71
 - Pflichten nach dem DSA 42–47, 195
- Pluralität
 - der Besetzung des Beirats nach § 21 DDG 77, 130, 140, 310, 313, 388, 394
 - in Kollegialorganen 275, 384–385, 388, 393, 398
 - von Sachverstand 276–278, 300, 398, 400, 416
- Polarisierung, gesellschaftliche 16–17, 217–219, 221
- Politikferne 206, 209, 223, 230–233, 239, *siehe auch* Staatsferne
- politische Einbindung der Europäischen Kommission 118–119, 240
- positive Rundfunk- bzw. Medienordnung 207, 221–224, 230–232, 447
- praktische Konkordanz 49, 200, 203, 340
- Preisstabilität *siehe* Geldwertstabilität
- Presse 173, 187, 190–191, 207, 222–223
 - Online-Presse 190, 222
- Presserat 222
- Prinzip der gegenseitigen Anerkennung 174–175

- Prinzip wechselseitiger Komplementarität 104
- Qualität von Medieninhalten 209, 216, 222–223, 229, 231
- Race to the bottom 95
- Radikalisierung, gesellschaftliche 17, 221, 303–304
- Rationalitätsgebot 269
- Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) 185–193
- Schwerpunkt der Regelung 192
- Rechtsanwendungsrisiko 75
- Rechtsökonomie 87, 105–108
- rechtswidrige Inhalte 16, 33, 36–38, 44–45, 48, 59, 91, 98, 104, 148, 173, 226–228, 236, 303, 361, 371
- Reddit 303, 374
- regulatory capture 125
- Regulierte Selbstregulierung 70–76
- nach § 19 JMStV 75
- Regulierungsdialog *siehe* dialogartige Umsetzung des DSA
- Regulierungskonzepte *siehe* strategische Ausrichtung des Vollzugs
- Ressortprinzip 116
- Ressourcen (der Behörden) 31, 40–41, 89, 105, 126–127, 137, 139, 235, 238, 271, 319, 346, 368
- Ausstattung 96, 126–127, 400–404, 450
 - Autonomie 126
 - der Behörden im Wettbewerbsrecht 82
 - der EU-Verwaltung 182, 346, 372
 - der Kommission 112, 182, 385
- Risiken 16, 34, 47, 52, 54, 72–73, 97–98, 103, 324, 370–372
- systemische 33, 59, 100–101, 114, 133, 370, *siehe auch* Risikomanagement
- Risikomanagement
- als Teil der Medienregulierung 223, 236–238, 240
 - Aufsicht 111–112, 181, 301–302, 309
 - im Rahmen von Art. 28 Abs. 1 DSA 47
 - Kohärenz 368–369
 - Leitlinien nach Art. 35 Abs. 3 DSA 309, 418
 - materiellrechtliche Unbestimmtheit und Reichweite 43, 57, 98, 240, 299, 378, 395
 - Zuständigkeit 371–372
- Risikoverwaltungsrecht 299–301, 394–399, 416
- Rundfunk 173, 187, 190–191, 205–212, 220–221, 224, 226, 230–232, 234, 245, 388, 390
- „dienende“ Funktion der Rundfunkfreiheit 206–207, 209
 - Finanzierung 210, 234
 - Frequenzknappheit 208
 - öffentlich-rechtlicher 208, 210, 233, 388, 403
 - Rundfunkräte 286
- Sachverstand 62, 266–267, 272, 276–278, 300, 309, 312, 388, 391, 394, 397–398, *siehe auch* Expertise
- Schatten der Hierarchie 76, 155, 356
- selbständige Bundesbehörden 184
- Selbsteintrittsrecht der Kommission 112, 155, 161, 180, 336, 355, 357, 365, 369
- im Wettbewerbsrecht 82
- Silencing-Effekt 39, 219
- Soft Law 76
- soziale Medien 97, 99, 167, 189–190, 205, 212–213, 217, 219, 225, 227, 376, 447
- soziale Netzwerke *siehe* soziale Medien
- Spam 11, 22
- Spiegelreferate 413
- Staatsferne
- der Medienaufsicht 194, 205–240, 245, 286, 347, 354, 367, 388, 408, 416–417, 449, *siehe auch* Politikferne
 - der regulierten Selbstregulierung nach § 19 JMStV 75
- Standortpolitik 168, 183, 301, 306, 393
- Steuerung
- durch das Hauptorgan 385–387
 - hierarchische 129, 242, 254, 257–262, 275, 310, 344, 347 *siehe auch* hierarchische Verwaltungsorganisation
 - im Verbund 137, 369
 - Kontextsteuerung 265–266, 275
 - durch den Gesetzgeber 315–316, 419, 423

- Steuerungsperspektive, rechtswissenschaftliche 4–7, 367
- strukturelle 312
- über die Organisation der Informations- und Wissensgenerierung 300
- über die Verfahrens- und Organisationsgestaltung 58, 66, 266–268
- Stichprobenkontrolle 73, 229, 450
- strategische Ausrichtung des Vollzugs 62–64, 67, 238, 368, 390–392, 397, 419, 424, 449, *siehe auch* administrative Konzepte
- strategische Verfahrensführung 63
- Subsidiarität, kompetenzrechtliche 171, 178, 254, 257, 346, 353, 371, 409
- Suchmaschinen 10–12, 14–16, 89, 205, 213, 302, 367, 376
- Synergieeffekte 105, 413
- systemischer Ansatz des DSA 41–49, 84, 88–89, 111–112, 180, 185, 194, 236, 302, 373
- TCO-VO 36–37, 102, 148
- Technokratie 264, 269, 294, 395
- Telegram 303–304, 374
- Telekommunikationsrecht 157, 187–188, 425
- Telemedien 186, 188, 222, 225, 361, 363
 - Telemediengesetz 188–189
- Territorialprinzip 82, 94, 306–307, 314, 341
- Trainingsdaten 20–24, 134
- Transaktionskosten 85
- transnationaler Vollzug 94, 113, 257, 304–308, 314–336, 342, 353, 356, 367, 400, *siehe auch* grenzüberschreitender Vollzug
- „Tyrannei der Mehrheit“ 253
- Übersetzungskosten 85
- Unabhängigkeit
 - der Behörden im Datenschutzrecht 95–96, 121, 195–205, 354
 - der Behörden im Wettbewerbsrecht 82
 - der DSA-Vollzugsbehörden 194–195
 - der Europäischen Kommission 118, *siehe auch* politische Einbindung der Europäischen Kommission
- der Medienaufsicht *siehe* Staatsferne der Medienaufsicht; Politikferne
- der nationalen DSA-Vollzugsbehörden 121–127, 129, 310, 317–319, 347, 382–383, 385, 392–394, 400–402, 421–422, 425, 449
- der Zentralbanken 245, 287
- des Beirats nach § 21 DDG 130, 311
- „Europäisierung“ nationaler Behörden 288, 317, 383
- funktionale 196–205
- politische 196, 200–201, 235, 239–240, 244–245, 263, 270, 298, 313, 354
- relative 121–122, 196, 279, 383, 400
- „völlige“ 121, 123, 197–199, 239
- Underblocking 14, 38–39, 45, 226
- Unsicherheiten
 - bei der rechtlichen Bewertung 161, 221, 248, 290, 339
 - bei der Rechtsanwendung 74, 237, 329, 342
 - empirisch-wissenschaftliche 51–55, 66, 221, 290, 299–300, 395, 397
- Verantwortlichkeits-Netzwerk 262, 270, 295
- Verantwortungsklarheit 289–290
- Verhältnismäßigkeit, kompetenzrechtliche 172, 178–184, 346, 353
- Vertragsverletzungsverfahren 323, 329, 332–336, 403–404, 410
- vertrauenswürdige Hinweisgeber 43, 77, 113, 133, 307–308
- Verwaltungsunterbau 182, 185, 317, 346
- Verwaltungsverbund 78–86, 108–109, 352
 - grenzüberschreitender bzw. europäischer 79–80, 82, 138–139, 183, 320–332, 383, 400–412, 426
 - Effektivität der Verbundstrukturen nach Art. 57 ff. DSA 320–333
 - Kohärenz 337–338, 355–364
 - Legitimationsfunktion 288–290
 - nationaler 311
 - sektorübergreifender 80, 83, 138, 163, 375–376, 412–416, 426, 450
- Verwaltungsvorschriften 174, 242, 387, 422
- Volkswille 241, 250–251, 257–259, 276, 345

- Vollharmonisierung 104, 123, 175
- Vorsorgeprinzip 53
 - medienrechtliches 221
- Wechselwirkungslehre 227
- weitestgehendes Rechnungstragen 152, 154, 156–161, 289, 328, 407–409, 415, 449
- Wettbewerb
 - regulatorischer 93, 107, 347, 354
- Wettbewerbsbedingungen, divergierende *siehe* Wettbewerbsverzerrungen
- Wettbewerbsrecht 82, 101–102, 136, 346, 351, 358–360, 368, 412, 445
- Wettbewerbsverzerrungen 88, 94–95, 167–170, 176, 178, 180–181, 183, 194, 306, 342, 356, 368, 371, 374, 377, 382
- Wissen 35, 48, 50–51, 56, 83, 237, 259, 277, 409, 416
 - institutionalisiertes 68
 - Regulierungswissen 30–31, 56, 60, 131–135
 - Steuerungswissen 259, 265
 - Wissensgenerierung 30–31, 49–55, 67, 77, 83, 106, 114, 220, 300, 384, 394–400
 - Wissensquellen 131–135
 - Wissensvorsprung Privater bei der Selbstregulierung 70
- Zentralisierung
 - des DSA-Vollzugs 88–93, 179–181
 - horizontale, beim Herkunftsland 110–111, 159, 175–176, 179–181, 304–308, 314–316, 331, 373–375
 - in der DSGVO 94–97
 - vertikale, bei der Kommission 111–112, 179–182, 314–315, 368–370
 - Kohärenzförderung 342–346, 353–357, 364
 - Vor- und Nachteile 105–109
- Zivilgesellschaft 77–78, 133, 136–139, 275, 277, 310, 418
- Zuständigkeiten 256, 275, *siehe auch* Kompetenz zur Medienregulierung; Zentralisierung
 - Sonderzuständigkeiten des Koordinators 112–114, 128, 145, 307
 - Verteilung nach dem DSA und DDG 109–115, 302, 306, 355–356
 - kompetenzrechtliche Bewertung 165–194, 315
 - Optimierung 368–376
 - zwischenbehördlicher Rechtsschutz 351, 410–412, 415