



EuZ
ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

AUSGABE:
05 | 2026

LEITARTIKEL 1:

Nula Katharina Frei/Lena Hehemann
Im gläsernen Labor? Europäische
Transparenzanforderungen an tier-
experimentelle Forschung und ihre
Bedeutung für die Schweiz

LEITARTIKEL 2:

Tobias Baumgartner
The Limits of Systemic Risk Gover-
nance under the Digital Services Act

Im gläsernen Labor? Europäische Transparenzanforderungen an tierexperimentelle Forschung und ihre Bedeutung für die Schweiz*

Nula Katharina Frei/Lena Hehemann**

Inhalt

A.	Einleitung	E 2
B.	Unionsrechtliche Vorgaben und nationale Umsetzung	E 3
I.	Tierversuchsrichtlinie 2010/63	E 4
II.	Umsetzung der Richtlinie in ausgewählten Mitgliedstaaten	E 6
1.	Deutschland	E 6
2.	Österreich	E 7
III.	Umsetzung der Richtlinie in Norwegen	E 9
C.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	E 11
I.	Zur Regelungstechnik beim Erlass von Informationspflichten unter Berücksichtigung der Normenhierarchie	E 11
II.	Zu den materiellen Inhalten der Informationspflichten	E 13
III.	Zum Schutz von überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen	E 14
D.	Tierversuchsrechtliche Transparenzbestimmungen und ihre Reform in der Schweiz	E 16
I.	Publikationspflichten im Tierschutzgesetz	E 17
II.	Revisionsbestrebungen hin zu mehr Transparenz im Tierversuchsbereich	E 21
E.	Schlussbemerkung	E 24

* Dieser Beitrag basiert teilweise auf den Erkenntnissen einer Studie, welche die Autorinnen im Auftrag des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen im Jahr 2025 verfasst haben.

** Prof. Dr. Nula Katharina Frei ist Assistenzprofessorin für öffentliches Recht an der FernUni Schweiz, Brig. Dr. Lena Hehemann ist Postdoktorandin an der FernUni Schweiz, Brig.

A. Einleitung

Tierversuche sind immer wieder Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Debatten.¹ Neben der grundsätzlichen Frage nach der Legitimität, der Notwendigkeit und dem Umfang tierexperimenteller Forschung rückt zunehmend auch ein Bedürfnis nach Transparenz in den Vordergrund. Die interessierte Öffentlichkeit verlangt verstärkt Einblick in die behördliche Bewilligungspraxis, die Art und Zielsetzung der Versuchsvorhaben sowie die damit generierten Erkenntnisse.² Diesen Forderungen nach Transparenz wohnt nicht nur das Anliegen demokratischer Kontrolle inne. Transparenz wird vielmehr auch verstanden als Mittel zur Förderung wissenschaftlicher Qualität und zur Vermeidung unnötiger oder redundanter Versuche.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die rechtliche Ausgestaltung von Informations- und Veröffentlichungspflichten im Tierversuchsrecht an Bedeutung. In der Schweiz hat das Parlament – basierend auf der parlamentarischen Initiative Christ (21.426) – Anfang 2026 eine Vernehmlassung zur Revision des Tierschutzgesetzes³ eröffnet, welche unter anderem eine stärkere Information der Öffentlichkeit durch die Veröffentlichung nichttechnischer Projektzusammenfassungen im Bereich der Tierversuche vorsieht.⁴

Solche nichttechnischen Projektzusammenfassungen, wie sie in der Schweiz nun eingeführt werden sollen, existieren in der Europäischen Union schon seit einiger Zeit. Namentlich enthält die Tierversuchsrichtlinie RL 2010/63/EU im Kontext verschiedener Dokumentations- und Publikationspflichten eine Pflicht zur Veröffentlichung nichttechnischer Projektzusammenfassungen (*non-technical summaries*, NTS), welche der Öffentlichkeit einen verständlichen Zugang zu Informationen über bewilligte Tierversuchsvorhaben ermöglichen sollen. Mit diesen Transparenzmechanismen sollen u.a. die Stärkung des öffentlichen Vertrauens in Forschung und Behörden, die Verbesserung wis-

¹ S. z.B. Volksinitiative «Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot», Abstimmung vom 13. Februar 2022, Volksinitiative «Ja zur tierversuchsfreien Zukunft», eingereicht am 11. November 2024; Interpellation 22.3808 (M. Schneider), Aussagekräftige und transparente Tierversuchsstatistik, Parl.Iv. 24.436 (M. Graf), Zukunftsfähige Forschung mit einem Plan für den Ausstieg aus belastenden Tierversuchen fördern; Parl. Iv. 21.426 (Christ), Mehr Ressourcen und Anreize für die 3R-Forschung, um Alternativen zu den Tierversuchen rascher voranzutreiben; SRF, «So steht es um die Tierversuche in der Schweiz» vom 10.03.2021; Tagesanzeiger, «Es ist kein schöner Tod – Belastende Tierversuche nehmen trotz Millionenhilfe zu» vom 21.08.2023.

² So Gerritsen, Güterabwägung im Tierversuchsbewilligungsverfahren, 574 m.w.N.

³ Art. 17-20a des Tierschutzgesetzes (TSchG; SR 455).

⁴ Vernehmlassung 2026/9. <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2026/9/cons_1>.

senschaftlicher Standards und die Vermeidung von Doppelversuchen im Sinne des 3R-Prinzips erreicht werden.

Zunehmend wird darüber hinaus diskutiert, Transparenz nicht erst nach der Bewilligung oder Durchführung von Tierversuchen herzustellen, sondern bereits im Vorfeld durch eine sogenannte *Präregistrierung* geplanter Forschungsvorhaben.⁵ Entsprechende Modelle, wie sie für die Humanforschung bereits vielerorts existieren,⁶ werden derzeit in mehreren europäischen Staaten sowie auf internationaler Ebene auch für den Bereich der Tierversuchsforschung diskutiert. Eine verbindliche Pflicht zur Präregistrierung von Tierversuchen besteht allerdings bislang weder im Recht der Europäischen Union noch in den im vorliegenden Beitrag untersuchten Staaten.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend zunächst die unionsrechtlichen Vorgaben sowie deren Umsetzung in Deutschland und Österreich dargestellt ([B.I.](#) und [II.](#)). Beide Staaten eignen sich aufgrund ihrer föderalistischen Struktur besonders für einen Vergleich der praktischen Ausgestaltung unionsrechtlicher Transparenzpflichten. Ergänzend wird auch die Rechtslage in Norwegen skizziert, das als Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zur Harmonisierung seines Tierversuchsrechts mit den unionsrechtlichen Vorgaben verpflichtet ist ([B.III.](#)). Anschliessend werden die verschiedenen Regelungsansätze vergleichend untersucht ([C.](#)), namentlich mit Bezug auf die Regelungstechnik, den materiellen Umfang der Informationspflichten sowie die Berücksichtigung entgegenstehender privater und öffentlicher Interessen wie z.B. Forschungs- und Geschäftsgeheimnisse. Abschliessend werden die unionsrechtlichen Entwicklungen den aktuellen schweizerischen Revisionsbestrebungen gegenübergestellt und in einem Fazit gewürdigt.

B. Unionsrechtliche Vorgaben und nationale Umsetzung

Mit dem Erlass der Tierversuchsrichtlinie RL 2010/63/EU verfolgte die Europäische Union das Ziel, ein hohes und möglichst einheitliches Schutzniveau für Tiere sicherzustellen, die zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet werden. Entsprechend eng ist der Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Umset-

⁵ Exemplarisch: Van der Naald, Chamuleau, Menon et al., Preregistration of animal research protocols : development and 3-year overview of preclinicaltrials.eu, *BMJ Open Science* 2022; 6:e100259, doi:10.1136/bmjos-2021-100259, passim; in Deutschland werden erste Bestrebung hin zu einer (freiwilligen) Präregistrierung von Tierversuchen vom Bundesamt für Risikobewertung (BfR) unterstützt: s. [animalstudyregistry.org](https://www.animalstudyregistry.org) – Schutz von Versuchstieren.

⁶ Siehe etwa in der Schweiz Art. 56 Humanforschungsgesetz (Bundesgesetz über die Forschung am Menschen, SR 810.30 [HFG]).

zung der Richtlinie ausgestaltet.⁷ Dies gilt auch für die Transparenzvorgaben, insbesondere für die Pflicht zur Veröffentlichung nichttechnischer Projektzusammenfassungen.

Trotz dieses weitgehenden Harmonisierungsanspruchs zeigen sich in den nationalen Umsetzungen Unterschiede. Diese betreffen nicht nur die gesetzgeberische Technik oder die jeweilige staatsorganisatorische Ausgestaltung, sondern auch einzelne inhaltliche Aspekte der Transparenzregelungen.

Bevor auf die konkreten Unterschiede und Gemeinsamkeiten eingegangen werden soll (s. sogleich [C.](#)), sollen zunächst die unionsrechtlichen Vorgaben ([I.](#)) sowie die Umsetzung in Deutschland ([II.1.](#)) und Österreich ([II.2.](#)) als föderalistische EU-Mitgliedstaaten untersucht werden. Im Anschluss wird die Umsetzung der Tierversuchsrichtlinie im EWR-Mitgliedstaat Norwegen skizziert ([III.](#)).

I. Tierversuchsrichtlinie 2010/63

Die Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere stellt den wichtigsten unionsrechtlichen Rechtsakt im Bereich des Tierversuchsrechts dar. Sie regelt die Verwendung von Tieren zu wissenschaftlichen und Bildungszwecken und enthält sowohl materielle als auch verfahrensrechtliche Vorgaben für die Durchführung von Tierversuchen. Aufgrund des Charakters einer Richtlinie kommt den Mitgliedstaaten ein (wenn auch enger)⁸ Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zu.⁹

Die Tierversuchsrichtlinie dient dem Schutz von Tieren, die zu wissenschaftlichen Zwecken oder Bildungszwecken in Verfahren verwendet werden oder verwendet werden sollen oder die speziell zur Organ- und Gewebeentnahme gezüchtet wurden. Zu diesem Zweck definiert sie zum einen den Anwendungsbereich (Art. 1 Abs. 3 RL 2010/63) sowie die zulässigen Versuchszwecke (Art. 5 RL 2010/63). Darüber hinaus enthält die Richtlinie verfahrensrechtliche Grundlagen ebenso wie Mindestanforderungen an Haltungs-, Betreuungs- und Versuchsbedingungen. Eine zentrale Stellung nimmt dabei das in Art. 4 RL 2010/63 verankerte 3R-Prinzip ein. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet sicherzustellen, dass Tierversuche soweit möglich durch gleichwertige Alterna-

⁷ Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 38 f.

⁸ Zur «unechten» Vollharmonisierung durch die Tierversuchsrichtlinie s. Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 28.

⁹ S. ausführlich zu der Richtlinie Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 32 ff. m.w.N.

tivmethoden ersetzt werden (Replace), die Zahl der verwendeten Tiere auf das notwendige Minimum beschränkt wird (Reduce) und Belastungen für die Tiere minimiert werden (Refine).

Die Transparenzvorgaben der Richtlinie dienen der Unterstützung dieser Zielsetzungen. Bereits Erwägungsgrund 41 betont, dass objektive Informationen über Tierversuchsprojekte öffentlich zugänglich gemacht werden sollen, um eine sachliche Unterrichtung der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Konkretisiert wird dies in Art. 43 RL 2010/63, welcher die Mitgliedstaaten verpflichtet, sogenannte nichttechnische Projektzusammenfassungen (*non-technical summaries*, NTS) zu veröffentlichen. Ziel und Zweck der Veröffentlichungen ist, die Öffentlichkeit über das Versuchsvorhaben zu unterrichten und objektive Informationen an diese bereitzustellen.¹⁰

Die nichttechnischen Projektzusammenfassungen müssen insbesondere Angaben zu den Projektzielen, zum erwarteten Nutzen und Schaden des Vorhabens, zur Anzahl und Art der verwendeten Tiere sowie zur Umsetzung der Anforderungen des 3R-Prinzips enthalten (Art. 43 Abs. 1 RL 2010/63).

Gleichzeitig trägt die Richtlinie dem Schutz der Bekanntgabe entgegenstehender Interessen Rechnung. Art. 43 Abs. 1 RL 2010/63 verbietet die Veröffentlichung personenbezogener Daten sowie vertraulicher Informationen, insbesondere solcher, die dem Schutz geistigen Eigentums oder von Geschäftsgeheimnissen unterliegen. Die Mitgliedstaaten können zudem eine sogenannte rückblickende Bewertung von Versuchsvorhaben vorsehen und die Veröffentlichung aktualisierter Projektzusammenfassungen verlangen (Art. 43 Abs. und 3 RL 2010/63).

Die nichttechnischen Projektzusammenfassungen sind der Europäischen Kommission spätestens sechs Monate nach der Bewilligung des jeweiligen Versuchsvorhabens zu übermitteln, um einen möglichst schnellen Zugang der Öffentlichkeit zu ermöglichen.¹¹ Die Kommission veröffentlicht diese anschließend auf der Plattform ALURES-DECLARE.¹² Teilweise sehen die Mitgliedstaaten daneben zusätzliche nationale Veröffentlichungsplattformen vor.

¹⁰ Hirt et al., Tierschutzgesetz – Kommentar, § 41 TierSchVersV, Rz. 1.

¹¹ Einen Überblick über die Entwicklung und die Effizienz bei der Bereitstellung der nichttechnischen Projektzusammenfassung liefern: Taylor/Rego/Weber, Recommendations to improve the EU non-technical summaries of animal experiments. ALTEX 35, 193-210; Taylor/Weber/Rego, Have the Non-Technical Project Summaries of Animal Experiments in Europe Improved? An Update, ALTEX 41(3), 382-394.

¹² S. zu den Staaten, die nichttechnische Projektzusammenfassungen in ALURES einspeisen, Anhang 1.

II. Umsetzung der Richtlinie in ausgewählten Mitgliedstaaten

1. Deutschland

Deutschland setzte die Tierversuchsrichtlinie im Wesentlichen durch Anpassungen des Tierschutzgesetzes (TierSchG¹³) sowie durch die Tierschutz-Versuchstierverordnung (TierSchVersV¹⁴) um.¹⁵ Während das Tierschutzgesetz die grundlegenden Anforderungen an Genehmigung, Durchführung und Kontrolle von Tierversuchen regelt, konkretisiert die Verordnung die unionsrechtlichen Vorgaben. Der Vollzug obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden.

Die Pflicht zur Veröffentlichung nichttechnischer Projektzusammenfassungen wurde in § 8 Abs. 6 TierSchG in Form einer Delegationsnorm verankert und gestützt darauf durch § 41 TierSchVersV näher ausgestaltet. Demnach übermitteln die zuständigen Landesbehörden genehmigte Projektzusammenfassungen an das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das diese veröffentlicht. Zusätzlich werden die Zusammenfassungen an die Europäische Kommission weitergeleitet und auf ALURES-DECLARE publiziert.

Die Projektzusammenfassungen müssen Angaben zu den Zwecken und dem erwarteten Nutzen des Versuchsvorhabens, zu den Belastungen und zu erwartenden Schäden bei den Tieren, zur Anzahl und Art der verwendeten Tiere sowie zur Umsetzung der Anforderungen des 3R-Prinzips enthalten. Die Zusammenfassung ist von der gesuchstellenden Person auf Grundlage des Bewilligungsantrags zu erstellen und soll das Versuchsvorhaben möglichst präzise wiedergeben.¹⁶

Gleichzeitig enthält das deutsche Recht ausdrückliche Schutzvorschriften zugunsten privater Interessen. Personen- und Einrichtungsdaten dürfen nicht veröffentlicht werden (§ 41 Abs. 1 Satz 3 TierSchVersV). Zudem bleiben die Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Veröffentlichung vorbehalten (§ 41 Abs. 1 Satz 4 TierSchVersV). Obwohl die Projektzusammenfassung von den Forschenden er-

¹³ BGBl. I S, 2182; Drs. BT 17/11811; Drs. BR 300/12.

¹⁴ Verordnung zum Schutz von zu Versuchszwecken oder zu anderen wissenschaftlichen Zwecken verwendeten Tieren (BGBl. I S, 3125).

¹⁵ S. ausführlich Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 88 ff.

¹⁶ Hirt et al, Tierschutzgesetz – Kommentar, § 41 TierSchVersV, Rz. 1. Das BfR stellt auf seiner Webseite eine Vorlage für die Erstellung einer nichttechnischen Projektzusammenfassung bereit. Diese enthält zusätzliche Erläuterungen zur Vorlage sowie «gute» und «schlechte» Beispiele (<https://www.bfr.bund.de/cm/343/leitfaden-zur-erstellung-der-nichttechnischen-projektzusammenfassung-ntp-fuer-tierversuchsvorhaben.pdf>).

stellt wird, kommt den zuständigen Behörden in dieser Hinsicht eine gewisse Kontrollfunktion zu. Sie haben insbesondere sicherzustellen, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben enthalten sind und keine schutzwürdigen Informationen veröffentlicht werden.¹⁷

Die Veröffentlichungspflicht gilt allerdings nicht für sämtliche Tierversuche, sondern nur für die bewilligungspflichtigen Versuchsvorhaben nach § 8 TierSchG. Davon zu unterscheiden sind anzeigepflichtige Vorhaben nach § 8a TierSchG, bei denen grundsätzlich keine Veröffentlichung erfolgt. Hierzu zählen insbesondere gesetzlich vorgeschriebene oder standardisierte Verfahren sowie bestimmte Ausbildungs- und Diagnostikzwecke.¹⁸ Eine Rückausnahme gilt für alle Versuche, in denen Primaten verwendet werden oder bei denen «schwere» Belastungen für die Versuchstiere zu erwarten sind (§ 8a Abs. 2 TierSchG).

Ergänzend ist auf die in Deutschland entwickelte «AnimalStudyRegistry»-Datenbank hinzuweisen. Diese ermöglicht eine freiwillige Präregistrierung von Tierversuchen bereits vor Beginn der Durchführung.¹⁹ Ziel ist einerseits die Förderung von Transparenz, andererseits die Verbesserung der Forschungsqualität und die Vermeidung unnötiger Doppelversuche. Eine gesetzliche Pflicht zur Präregistrierung besteht jedoch bislang nicht.

2. Österreich

Im österreichischen Tierversuchsrecht besteht die Besonderheit, dass die tierversuchsrechtlichen Bestimmungen weitgehend unabhängig vom Tierschutzrecht entwickelt wurden und bis heute – zumindest rechtsdogmatisch – streng von diesem getrennt sind.²⁰ Dies äussert sich insbesondere dahingehend, dass die tierversuchsrechtlichen Bestimmungen nicht in das österrei-

¹⁷ Ähnlich Hirt et al, Tierschutzgesetz – Kommentar, § 41 TierSchVersV, Rz. 1.

¹⁸ Eine Anzeige reicht aus für Versuche, deren Durchführung ausdrücklich durch Gesetz oder Rechtsverordnung, durch das Arzneibuch oder durch einen unmittelbar geltenden Rechtsakt der EU vorgeschrieben ist, in einer von der Bundesregierung oder einem Bundesministerium erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschrift vorgesehen ist, oder behördlich oder gerichtlich angeordnet oder im Einzelfall als Voraussetzung für eine behördliche Entscheidung gefordert wird, deren Durchführung der Impfung, Blutentnahme oder sonstigen diagnostischen Massnahmen nach bereits erprobten Verfahren an Tieren zu bestimmten Zwecken dient, oder deren Durchführung ausschliesslich der Aus-, Fort- und Weiterbildung nach bereits erprobten Verfahren dient (§ 8a Abs. 1 TierSchG).

¹⁹ S. dazu die Initiative Transparente Tierversuche: <<https://www.bf3r.de/forschung/refine/initiative-transparente-tierversuche/>>.

²⁰ S. dazu Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 153 ff.

chische Tierschutzgesetz²¹ Eingang fanden, sondern in einem eigenständigen Erlass, dem Tierversuchsgesetz (TVG)²², verankert wurden, welches mit Erlass der EU-Tierversuchsrichtlinie revidiert wurde. Der Vollzug der Bestimmungen des Tierversuchsgesetzes obliegt grundsätzlich den nach Landesrecht zuständigen Behörden.²³

Die Transparenzvorgaben der Richtlinie wurden in § 31 TVG umgesetzt. Bereits die Sachüberschrift («Information der Öffentlichkeit und Dokumentation») verdeutlicht, dass die Bestimmung sowohl der öffentlichen Information als auch der wissenschaftlichen Dokumentation dient.

Die zuständigen Behörden übermitteln die nichttechnischen Projektzusammenfassungen genehmigter Versuchsvorhaben an das zuständige Bundesministerium, welches diese an die Europäische Kommission weiterleitet. Die Veröffentlichung erfolgt anschliessend über ALURES-DECLARE. Zusätzlich veröffentlicht das Bundesministerium die entsprechenden Internetadressen der Datenbank.

Inhaltlich orientiert sich das österreichische Recht eng an den unionsrechtlichen Vorgaben. Die Projektzusammenfassungen müssen insbesondere Angaben zu den Projektzielen, zum erwarteten Nutzen und Schaden des Vorhabens, zur Zahl und Art der verwendeten Tiere sowie zur Umsetzung des 3R-Prinzips enthalten. Die konkreten Anforderungen werden durch die Tierversuchsverordnung (TVV²⁴) weiter präzisiert. Diese enthält standardisierte Formulare, welche von den Forschenden gemeinsam mit dem Genehmigungsantrag einzureichen sind.

Auch das österreichische Recht trägt dem Schutz entgegenstehender Interessen Rechnung. Personenbezogene Daten dürfen nicht veröffentlicht werden; ebenso sind geistiges Eigentum sowie «vertrauliche Informationen», womit Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse gemeint sein dürften,²⁵ zu schützen.

²¹ Bundesgesetz über den Schutz der Tiere (Tierschutzgesetz, TSchG) BGBl. I Nr. 118/2004; Binder, Das österreichische Tierschutz- und Tierversuchsrecht – Kommentar, Vor § 1 TSchG AT, 5.

²² Bundesgesetz betreffend Versuche an lebenden Tieren (Tierversuchsgesetz, TVG), BGBl. Nr. 184/1974.

²³ Art. 11 Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz (BGBl. Nr. 1/1930) überträgt den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Allgemeinen auf die Bundesländer.

²⁴ Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung zur Durchführung des Tierversuchsgesetzes 2012 (Tierversuchs-Verordnung 2012 – TVV 2012), BGBl. II Nr. 522/2012.

²⁵ Binder, Das österreichische Tierschutzrecht, 524.

§ 31 Abs. 2 TVG enthält sodann einen Katalog von Informationen, die in jedem Fall in der nichttechnischen Projektzusammenfassung enthalten sein müssen: Dabei handelt es sich zum einen um Informationen über die Projektziele, inkl. des zu erwartenden Schadens und Nutzen sowie die Anzahl, Art und Belastung der verwendeten Tiere. Zum anderen sind Nachweise über die Erfüllung der Anforderungen an die 3R zu erbringen. Umfang, Inhalt und Form der nichttechnischen Projektzusammenfassungen werden des Weiteren in den Ausführungsbestimmungen, vor allem in § 22a TVV, festgelegt, wonach alle in Anhang 3 aufgeführte Angaben für erstmalige übermittelte nichttechnische Zusammenfassungen (Z 1) und für alle Aktualisierungen dieser aufgrund einer sogenannten rückblickenden Bewertung (Z 2) enthalten sein müssen. Es handelt sich bei Anhang 3 vor allem um einen Fragebogen bzw. ein Formblatt den bzw. das die Forschenden auszufüllen und mit dem Genehmigungsantrag des Versuchsvorhabens bei der zuständigen Behörde einzureichen haben.

Neben den Informationspflichten betreffend die einzelnen durchgeführten Tierversuche und die Publikation ihrer nichttechnischen Projektzusammenfassungen nimmt § 31 Abs. 4 TVG auch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung in die Pflicht, aktiv einen auf wissenschaftlichen Kriterien beruhenden Katalog zur Objektivierung der Schaden-Nutzen-Analyse zu erarbeiten. Dieser Katalog wurde in Form der Tierversuchskriterienkatalog-Verordnung erlassen und veröffentlicht.²⁶ Diese Verordnung ist vor allem an die zuständigen Behörden adressiert und ermöglicht eine Gleichbehandlung aller Versuchsanträge. Gleichwohl bietet der Kriterienkatalog Forschenden eine Hilfestellung bei der Beantragung eines Tierversuchs. Er enthält keine eigenständigen Transparenzvorschriften.

III. Umsetzung der Richtlinie in Norwegen

Norwegen unterzeichnete im Jahr 1992 das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen). Damit verpflichtete sich Norwegen zur Übernahme aller Richtlinien und Verordnungen, die neben den Mitgliedern der Europäischen Union auch für die Mitgliedstaaten des EWR gelten, was auch die Tierversuchrichtlinie umfasst. Norwegen setzte diese am 1. August 2016 über das EWR-Abkommen um.²⁷ Die unionsrechtlichen Bestimmungen wurden im Tierschutzgesetz eingeführt:²⁸ § 13 des Tierschutzgesetzes regelt,

²⁶ Zum Kriterienkatalog und der Verordnung s. Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 185 f.

²⁷ Einen Überblick über die norwegische Tierschutzgesetzgebung liefert Norecopa unter <<https://norecopa.no/legislation/norway/>>.

²⁸ Das norwegische Tierschutzgesetz ist auf Englisch einsehbar unter Animal Welfare Act. – regjeringen.no.

dass die Züchtung und Haltung von, der Handel mit sowie die Tötung oder Verwendung von Tieren zu Versuchszwecken zu bestimmten Zwecken bewilligungspflichtig sind (Abs. 1). Sobald Alternativen zu der Verwendung von Tieren bestehen, sind die Versuche nicht bewilligungsfähig (Abs. 2). Der König kann sodann Ausführungsbestimmungen erlassen (Abs. 4). Gestützt auf diese Bestimmungen wurde die «Verordnung über die Verwendung von Tieren in der Forschung» («Forskrift om bruk av dyr i forsøk»; nachfolgend: Verordnung zu Tierversuchen)²⁹ erlassen. Darin wurde ein Grossteil der Regelungen der Tierversuchsrichtlinie aufgenommen. Auch Art. 43 RL 2010/63 fand in die Verordnung zu Tierversuchen Eingang:

§ 7 der norwegischen Verordnung zu Tierversuchen enthält die mit dem Bewilligungsantrag einzureichenden Angaben, welche auch eine nichttechnische Projektzusammenfassung umfassen. Die an die Zusammenfassung zu stellenden Anforderungen werden in § 8 der Verordnung zu Tierversuchen definiert. Demnach muss sie einerseits den Zweck sowie den erwarteten Erkenntnisgewinn für die Wissenschaft oder die Gesellschaft (Nutzen) enthalten. Auch die dem Nutzen im Rahmen eines Gesuchs gegenüber zu stellenden Schäden des Versuchs für die Tiere und der Schweregrad der Belastung sind in der Projektzusammenfassung aufzuführen. Schliesslich sind allgemeine Angaben zu Anzahl und Art der verwendeten Tiere sowie zur Umsetzung der 3R zu veröffentlichen. Darüber hinaus enthält § 8 Abs. 2 der Verordnung zu Tierversuchen eine Negativliste der Angaben, welche gerade nicht zugänglich zu machen sind: Einerseits dürfen die Projektzusammenfassungen keine Informationen enthalten, die gemäss dem Gesetz über die öffentliche Verwaltung der Geheimhaltung unterliegen. Diese Schutzinteressen umfassen vor allem Geschäftsgeheimnisse und Personendaten.³⁰ Andererseits sind die Zusammenfassungen nur anonymisiert und ohne die Angabe von Personen, Forschenden oder Einrichtungen zu publizieren. Grundsätzlich sollen die nichttechnischen Projektzusammenfassungen leicht verständlich sein. Die Projektzusammenfassungen werden nach Erteilung der Bewilligung eines Versuchs einerseits auf der Webseite des Mattilsynet (engl. Norwegian Food Safety Authority)³¹ und andererseits auf der Webseite der Europäischen Kommission ALURES-DECLARE publiziert.

Im Jahr 2018 erliess das *National Committee for Research Ethics in Science and Technology* (NENT) ethische Richtlinien für die Verwendung von Tieren in der Forschung. Darin betonen die Autorinnen und Autoren die Bedeutung einer transparenten Kommunikation. Demnach sind Forschende eigenständig dafür verantwortlich, Daten zu teilen und über Forschungsergebnisse transparent

²⁹ Nur auf Norwegisch abrufbar hier: <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-06-18-761>>.

³⁰ §§ 31 f. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), LOV-2025-06-20-81.

³¹ <<https://www.mattilsynet.no/dyr/forsoksdyr/soknader>>.

zu informieren. Grundsätzlich sollten dabei auch «negative» Versuchsergebnisse allgemein zugänglich sein, um Informationen zur Verfügung zu stellen, die auch anderen Forschenden ermöglicht, Forschungsdesigns oder Versuchsvorhaben konkreter zu verbessern.³² Eine Pflicht zur Veröffentlichung besteht hingegen nicht.

C. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Alle untersuchten Länder sind bestrebt, mehr Transparenz betreffend die Durchführung von Tierversuchen zu schaffen, wobei sich in der Umsetzung dieser Bestrebungen einige Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede ausmachen lassen, welche sich anhand von drei Schwerpunkten darstellen lassen: Die Regelungstechnik beim Erlass von Informationspflichten unter Berücksichtigung der Normenhierarchie (I.); die materiellen Inhalte der Informationspflichten, insb. zur Veröffentlichung von nichttechnischen Projektzusammenfassungen (II.) und der Schutz von überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen (III.).

Ausgangspunkt des sogleich folgenden Vergleichs ist, dass die einzelnen Rechtsordnungen der Vergleichsstaaten ganz grundsätzlich differieren. Es drängt sich zwar auf den ersten Blick die Einschätzung auf, dass sowohl die deutschen und österreichischen als auch die norwegischen Bestimmungen angesichts der Harmonisierung durch die Tierversuchsrichtlinie wenige Unterschiede aufweisen dürften. Bei näherer Betrachtung der einzelnen Bestimmungen weisen die einzelnen Rechtsakte – trotz unionsrechtlicher Grundlage – doch nationale Individualität auf, was nachfolgend im Blick zu behalten ist. Darüber hinaus sei an dieser Stelle betont, dass der vorliegende Vergleich auf die oben genannten Problembereiche fokussiert und keine umfassende Analyse der Rechtsordnungen bietet.

I. Zur Regelungstechnik beim Erlass von Informationspflichten unter Berücksichtigung der Normenhierarchie

Hinsichtlich der Regelungstechnik bestehen in den untersuchten Staaten weitgehende Übereinstimmungen. Sämtliche Rechtsordnungen anerkennen die Notwendigkeit, die Transparenz bei der Durchführung von Tierversuchen zu stärken und der Öffentlichkeit entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen. Die gesetzlichen Grundlagen für diese Informationspflichten werden dabei jeweils auf Gesetzesstufe geschaffen und anschliessend durch Verordnungsrecht

³² National Research Ethics Committees, Ethical Guidelines for the use of Animals in Research, abrufbar unter: Ethical Guidelines for the Use of Animals in Research | Forskningsetik.

konkretisiert. Unterschiede bestehen vor allem hinsichtlich der Regelungstiefe und der Verteilung der Regelungsinhalte zwischen Gesetz und Verordnung.

Österreich verfolgt dabei einen eigenständigen Ansatz. Die tierversuchsrechtlichen Bestimmungen sind nicht im allgemeinen Tierschutzgesetz, sondern in einem eigenständigen Tierversuchsgesetz (TVG) geregelt. Dieses enthält bereits auf Gesetzesstufe detaillierte Informationspflichten. § 31 TVG verpflichtet die zuständigen Behörden insbesondere, nichttechnische Projektzusammenfassungen innerhalb von sechs Wochen nach Erteilung der Bewilligung an die zuständige Bundesstelle zur Weiterleitung an die Europäische Kommission zu übermitteln. Gleichzeitig enthält die Bestimmung einen vergleichsweise ausführlichen Katalog der in den Projektzusammenfassungen enthaltenen Informationen. Die Tierversuchsverordnung (TVV) konkretisiert diese Vorgaben im Wesentlichen technisch-formell. § 22a TVV i.V.m. Anhang 3 sieht standardisierte Formblätter vor, welche von den Forschenden gemeinsam mit dem Bewilligungsgesuch einzureichen sind. Die Verordnung dient damit primär der Vereinheitlichung der Projektzusammenfassungen.³³

Deutschland und Norwegen wählen demgegenüber einen stärker delegierenden Regelungsansatz. Beide Staaten integrieren das Tierversuchsrecht in ihre jeweiligen Tierschutzgesetze, welche vor allem grundlegende Bestimmungen enthalten und umfangreiche Delegationsnormen zugunsten des Verordnungsgebers vorsehen. Die detaillierte Ausgestaltung erfolgt anschliessend auf Verordnungsebene. In Norwegen beschränkt sich das Tierschutzgesetz hinsichtlich Tierversuchen im Wesentlichen auf § 13, welcher die Bewilligungspflicht statuiert und den König zum Erlass ergänzender Vorschriften ermächtigt. Die Transparenzpflichten werden ausschliesslich in der Verordnung über die Verwendung von Tieren in der Forschung geregelt. §§ 7 und 8 der Verordnung enthalten insbesondere die Anforderungen an die nichttechnischen Projektzusammenfassungen sowie deren Veröffentlichung. Deutschland nimmt eine Mittelstellung zwischen diesen beiden Modellen ein. Das deutsche Tierschutzgesetz enthält bereits einzelne Vorgaben zur Information der Öffentlichkeit über bewilligte Tierversuche. § 8 Abs. 6 TierSchG verankert einen Mindestkatalog der zu veröffentlichenden Informationen und ermächtigt den Verordnungsgeber zu weitergehenden Regelungen. Diese Konkretisierung erfolgt in § 41 TierSchVersV, welcher Inhalt und Veröffentlichung der nichttechnischen Projektzusammenfassungen näher regelt.

Zusammenfassend ist zum Erlass von Informationspflichten unter Berücksichtigung der Normenhierarchie festzuhalten, dass mit Ausnahme von Österreich, das ganz allgemein einen eigenständigen Ansatz bei der Regelung von

³³ Binder, Das österreichische Tierschutzrecht, 524.

Tierversuchen auf Gesetzesstufe verfolgt, die beiden weiteren Vergleichsländer in ihren Tierschutzgesetzen nur, aber immerhin, (rudimentäre) Grundlagen für die Information der Öffentlichkeit festhalten, die auf der Verordnungsebene weiter konkretisiert und in der Regel erweitert werden (können). Die Delegationsnormen räumen den Verordnungsgebern jedenfalls einen weiten Ermessensspielraum beim Erlass des Verordnungsrechts ein.

II. Zu den materiellen Inhalten der Informationspflichten

Vorweggenommen sei, dass die zu publizierenden Inhalte sowie Publikationszeitpunkte in Deutschland, Österreich und Norwegen – wenig überraschend – weitgehende Übereinstimmungen aufweisen. Gleichwohl weisen sie teilweise Differenzen auf.

Die analysierten Bestimmungen verpflichten die Staaten zur aktiven Veröffentlichung bestimmter Informationen über Tierversuche. Mit Ausnahme von Norwegen definieren die Gesetzgeber bereits auf Gesetzesstufe gewisse Mindestangaben, welche auf Verordnungsebene weiter konkretisiert werden.

Ausgangspunkt bildet Art. 43 Abs. 1 RL 2010/63. Danach müssen nichttechnische Projektzusammenfassungen Informationen über die Projektziele, den erwarteten Schaden und Nutzen des Vorhabens, die Anzahl und Art der verwendeten Tiere sowie die Umsetzung der Anforderungen der 3R enthalten. Diese unionsrechtlichen Vorgaben wurden von den untersuchten Staaten weitgehend übernommen.

Österreich übernimmt den unionsrechtlichen Informationskatalog in § 31 Abs. 2 TVG praktisch wortgetreu. Ergänzend konkretisiert § 22a TVV i.V.m. Anhang 3 die erforderlichen Angaben anhand eines standardisierten Formblatts. Dieses verlangt zusätzlich Informationen zum Projekttitel, zur Projektdauer und zum Projektziel sowie detailliertere Angaben zu den erwarteten Belastungen der Tiere, zum Nutzen des Vorhabens und zur Umsetzung der 3R.

Deutschland und Norwegen regeln die Informationspflichten primär auf Verordnungsebene. § 41 TierSchVersV sowie § 8 der norwegischen Verordnung zu Tierversuchen enthalten weitgehend deckungsgleiche Informationskataloge. Verlangt werden insbesondere Angaben zu Zweck, Nutzen und Schäden des Versuchsvorhabens, zur Anzahl und Art der verwendeten Tiere sowie zur Umsetzung der 3R. Zusätzlich legen beide Rechtsordnungen Wert auf eine allgemein verständliche Darstellung der Informationen.

Bei der direkten Gegenüberstellung der einzelnen zugänglich gemachten Angaben in den Vergleichsländer wird deutlich, dass der Informationszugang der Öffentlichkeit in Sachen Tierversuchen in den drei Vergleichsländern relativ ausgeprägt ist: Deutschland, Norwegen und Österreich verlangen von den eine

Tierversuchsbewilligung ersuchenden Personen die Einreichung umfassender Information zum blossen Zweck der Veröffentlichung: In der nichttechnischen Projektzusammenfassung müssen die erwartenden Schäden für die einzusetzenden Tiere sowie die zu erwartenden Nutzen des Versuchsvorhabens dargestellt werden. Die Schaden-Nutzen-Abwägung (auch Güterabwägung)³⁴ ist ein wesentlicher Bestandteil jeder Tierversuchsbewilligung, entscheidet doch gerade diese darüber, ob ein Versuchsvorhaben überhaupt bewilligungsfähig ist. Fällt die Schaden-Nutzen-Abwägung derart aus, dass der für das eingesetzte Versuchstier zu erwartende Schaden den Nutzen für die Gesellschaft oder Wissenschaft überwiegt, kann das Versuchsvorhaben nicht bewilligt werden. Sie ist der wohl mitunter wichtigste Bestandteil eines Gesuchs um Bewilligung eines Tierversuchs. Die Veröffentlichung dieser Informationen nur, aber immerhin in Form einer nichttechnischen Projektzusammenfassung dürfte die von der gesuchstellenden Person und auch die von der Behörde im Bewilligungsprozess vorgenommene Einschätzung eines geplanten Versuchsvorhabens nachvollziehbar und auch überprüfbar machen, was wiederum die Akzeptanz von Tierversuchen bestärken bzw. allfällige vergleichbare Versuche reduzieren könnte.³⁵ Auch die Veröffentlichung der Erläuterungen zur Umsetzung der 3R dürfte der interessierten Öffentlichkeit den Umgang mit den Versuchstieren näherbringen und zu einem besseren Verständnis für die Forschungsumgebung im Zusammenhang mit Tierversuchen beitragen.

III. Zum Schutz von überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen

Die drei Vergleichsländer sehen bei ihren Informationspflichten betreffend Tierversuche keine absolute Transparenz zuhanden der Öffentlichkeit vor. Vielmehr dürfen Angaben nur dann veröffentlicht werden, wenn der Schutz von (überwiegenden) privaten bzw. öffentlichen Interessen gewährleistet ist. In der EU-Tierversuchsrichtlinie wird denn explizit festgehalten, dass weder Informationen, die dem Schutz der Rechte des geistigen Eigentums unterstehen oder vertrauliche Informationen – also vor allem Betriebs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse – darstellen, noch Personendaten – bspw. Namen und Adressen der tierversuchsdurchführenden Personen – bekannt gegeben werden dürfen. Diese Regelungen schlagen auch auf die nationalen Rechtssetzungen in Deutschland, Österreich und Norwegen durch, die teilweise gar einen über die Tierversuchsrichtlinie hinausgehenden Schutz vorsehen:

³⁴ Zur Güterabwägung umfassend Gerritsen, Güterabwägung im Tierversuchsbewilligungsverfahren m.w.N.

³⁵ S. Europäische Kommission, Nichttechnische Projektzusammenfassungen nach Massgabe der Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, 8.

- § 41 Abs. 1 Satz 3 TierSchVersV (D) hält fest, dass keine einrichtungs- und personenbezogenen Daten in der zu veröffentlichenden nichttechnischen Projektzusammenfassungen enthalten sein dürfen, womit neben dem Schutz von Personendaten auch Daten von juristischen Personen (Einrichtungen) der Öffentlichkeit entzogen werden. Zudem sind die Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorbehalten.
- § 31 TVG (AT) übernimmt weitgehend den Wortlaut der Tierversuchsrichtlinie. So sind einerseits personenbezogene Daten – von natürlichen Personen – nicht bekannt zu geben. Andererseits sind der Schutz des geistigen Eigentums und von «vertraulichen Informationen» zu gewährleisten. Bei letzterem dürfte es sich um Betriebs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse handeln. Es lässt grundsätzlich aber auch die Tür für weiter schutzwürdige Interessen offen, wobei im Sinne der Systematik der Bestimmung davon auszugehen ist, dass es sich dabei vor allem um schutzwürdige private Interessen handeln dürfte.³⁶
- § 8 der Verordnung zu Tierversuchen (N) regelt, dass die veröffentlichten Projektzusammenfassungen keine Angaben von Personen, Forschenden oder Einrichtungen enthalten dürfen, womit ebenfalls Personendaten und die Daten juristischer Personen unter Schutz gestellt werden. Darüber hinaus verknüpft die Norm die schützenswerten Interessen an das Gesetz über die öffentliche Verwaltung, in dem besondere Schutzinteressen bei Personendaten und Geschäftsgeheimnissen festgelegt werden.

Im Hinblick auf Personendaten – und Daten juristischer Personen bzw. einrichtungsspezifische Daten – im Zusammenhang mit bewilligten Tierversuchsvorhaben zeigt der vorangehende Überblick, dass deren (aktive) Veröffentlichung in Deutschland, Norwegen und Österreich – in Umsetzung der Tierversuchsrichtlinie – untersagt ist, wobei selbstredend die Bestimmungen der passiven Informationspflichten im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips bzw. der Informationsfreiheitsrechte vorbehalten sind. Der Zugang zu Personendaten auf dieser Grundlage ist in den einzelnen Vergleichsstaaten jeweils Gegenstand einer individuellen Interessenabwägung, die es bei der Anwendung der Regelungen zum passiven Informationszugang vorzunehmen gilt.³⁷ Die Behörden werden somit vor allem zur Publikation von Sachdaten ermächtigt.

³⁶ Binder, Das österreichische Tierschutzrecht, 524 f.

³⁷ Zur Schweiz: Hehemann/Winkler, Das neue Datenschutzgesetz und seine Implikationen für das Öffentlichkeitsgesetz, in: Epiney/Havalda/Fischer Barnicol (Hrsg.), Transparenz und Information im neuen Datenschutzgesetz, 39 ff.

In Bezug auf den Schutz von geistigem Eigentum oder von «vertraulichen Informationen» bzw. Betriebs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen räumen die einzelnen verglichenen Bestimmungen den zuständigen Behörden hingegen einen Ermessensspielraum ein. Zwar ist die Veröffentlichung derartiger Informationen ebenfalls nicht zulässig, allerdings dürfte die Einschätzung, wann etwas eine geschäftlich relevante Information ist, im Vergleich zur Bestimmung eines Personendatums ungleich schwieriger sein. Dazu kommt, dass die Mehrheit der Vergleichsländer nicht näher bezeichnen, was unter vertraulichen Informationen zu verstehen ist. Deutschland erfasst darunter ausschliesslich das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, ohne zu definieren, wann ein solches vorliegt (§ 41 Abs. 1 S. 3 TierSchVersV) und wie dieses bestimmt wird. Die österreichische Regelung übernimmt den Wortlaut der Tierversuchsrichtlinie und verweist auf den Schutz «vertraulicher Informationen», wobei davon auszugehen ist, dass damit ebenfalls auf Betriebs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse abgestellt werden soll. Das Gesetz stellt keine entsprechende Definition bereit. § 8 der Verordnung zu Tierversuchen nennt neben den zu schützenden Personendaten und einrichtungsbezogenen Daten keine weiteren schutzbedürftigen Interessen, sondern verweist auf die Geheimhaltungsbestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Verwaltung³⁸ (§§ 31 f.), die insbesondere den Schutz von Personendaten und Geschäftsgeheimnissen beschlagen. § 32 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentliche Verwaltung enthält sodann eine Definition von Geschäftsgeheimnissen, die bei der Veröffentlichung der nichttechnischen Projektzusammenfassungen angelegt werden kann.³⁹ Gleichwohl lässt auch diese einen Ermessensspielraum beim Entscheid, ob ein Geschäftsgeheimnis vorliegt oder nicht, zu.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die untersuchten Bestimmungen vergleichbare Vorbehalte bei der Veröffentlichung von Informationen über Tierversuche verankern, wobei die Formulierungen gleichwohl einen gewissen Ermessensspielraum bei der Anwendung dieser Vorbehalte ermöglichen.

D. Tierversuchsrechtliche Transparenzbestimmungen und ihre Reform in der Schweiz

Das Schweizer Tierversuchsrecht bildete sich aufgrund technologischer und wissenschaftlicher Entwicklungen aus dem allgemeinen Tierschutzrecht als un-

³⁸ Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), LOV-2025-06-20-81.

³⁹ Geschäftsgeheimnisse sind demnach alle Informationen über Geschäftsstrategien, Geschäftsideen, Verfahren, Produktionsmethoden, sonstige Informationen über betriebliche oder geschäftliche Verhältnisse, deren Geheimhaltung im Interesse der Person, auf die sich die Informationen beziehen, von wettbewerblicher Bedeutung wären.

tergeordneter Rechtsbereich heraus.⁴⁰ Dementsprechend sind die tierversuchrechtlichen Kernbestimmungen im Tierschutzgesetz enthalten (Art. 17–20a TSchG),⁴¹ welches umfangreiche Delegationsnormen enthält. Konkretisiert sind die tierversuchrechtlichen Vorschriften in Art. 128 ff. TSchV. Zur Regelung von insbesondere technischen Aspekten im Tierversuchsbereich erliess das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) zudem ergänzend die Verordnung über die Haltung von Versuchstieren und die Erzeugung gentechnisch veränderter Tiere sowie über die Verfahren bei Tierversuchen (Tierversuchsverordnung)⁴².

Die tierversuchrechtlichen Bestimmungen sehen ebenfalls gewisse Publikationspflichten der Behörden zu den durchgeführten Tierversuchen vor. Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Einführung einer Pflicht zur Veröffentlichung von nichttechnischen Projektzusammenfassungen in der Schweiz⁴³ ist im nachfolgenden Abschnitt ein Seitenblick auf die Transparenzbestimmungen im Schweizer Tierversuchsrecht zu werfen, wobei auch die geplante Revision des Tierschutzgesetzes adressiert werden soll.

I. Publikationspflichten im Tierschutzgesetz

Im Jahr 2011 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Änderung des Tierschutzgesetzes.⁴⁴ Die Revision zielte unter anderem auf die Einführung eines elektronischen Informationssystems im Bereich der Tierversuche (heute: Animex-ch) sowie die Etablierung von Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Durchführung von Tierversuchen (Art. 20a des Entwurfs des Tierschutzgesetzes [E-TSchG]) ab. Mit Art. 20a E-TSchG sollten die Transparenz und die Information der Öffentlichkeit im Tierversuchsbereich verbessert werden, was auch der Akzeptanz der Durchführung von Tierversuchen dienlich sein sollte.⁴⁵ Das Parlament ver-

⁴⁰ Zur Entstehungsgeschichte siehe Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 239 ff. m.w.N.

⁴¹ Das erste Tierschutzgesetz wurde bereits im Jahr 1981 in Kraft gesetzt. Angesichts gewisser Vollzugsdefizite wie auch des rasanten Fortschritts in Wissenschaft und Technik drängte sich jedoch bereits Ende der 1990er Jahre eine Totalrevision auf, die nach zehnjährigen Beratungen im Jahr 2008 in Kraft trat. Der Tierversuchsbegriff wurde dabei in den allgemeinen Bestimmungen definiert (Art. 3 TSchG). Kapitel 2, Abschnitt 6a TSchG enthält darüber hinaus Regelungen im Zusammenhang mit dem Informationssystem im Bereich der Tierversuche (heute: Animex-ch); s. allgemein Hehemann, Die Genehmigung von Tierversuchen, 240 m.w.N.

⁴² SR 455.163.

⁴³ Vernehmlassung 2026/9. <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2026/9/cons_1>.

⁴⁴ Botschaft zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BBL 2011 7055; s. dazu Gerritsen, Güterabwägung im Tierversuchsbewilligungsverfahren, 574.

⁴⁵ Botschaft zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BBL 2011 7055, 7063.

abschiedete die Bestimmung im Wesentlichen in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung.

Der im Jahr 2014 in Kraft gesetzte Art. 20a TSchG verpflichtet das BLV, die Öffentlichkeit über abschliessend in der Bestimmung festgehaltene Angaben zu konkret bewilligten und durchgeführten Tierversuchen zu orientieren (Abs. 1).⁴⁶

Die Behörde publiziert demnach nach Beendigung eines Tierversuchs dessen Titel und das Fachgebiet (Bst. a), den Versuchszweck (Bst. b), die Anzahl der eingesetzten Tiere pro Tierart (Bst. c) sowie den Schweregrad der Belastung der Tiere (Bst. d). Die Bestimmung verfolgt den Zweck, die Informationsdichte betreffend die Verwendung von Tieren zu Versuchszwecken zu erhöhen, indem nicht mehr nur eine allgemeine aus verschiedenen Daten zu Tierversuchen aggregierte Statistik gemäss Art. 36 TSchG veröffentlicht wird, sondern Angaben zu den einzelnen durchgeführten Tierversuchen bekannt gemacht werden. Darüber hinaus wird der Bundesrat in Art. 20a Abs. 2 TSchG ermächtigt, unter Berücksichtigung von überwiegenden schutzwürdigen privaten und öffentlichen Interessen die Veröffentlichung weiterer Informationen vorzusehen. Zudem regelt er die Einzelheiten, insbesondere den Detaillierungsgrad der Angaben, die die für einen Tierversuch verantwortlichen Personen liefern müssen (Abs. 3) –, und die nach Abs. 1 bzw. 2 veröffentlicht werden. Er beachtet dabei wiederum die überwiegenden schutzwürdigen privaten und öffentlichen Interessen.

Zum Regelungsgehalt in Art. 20a TSchG ist festzuhalten, dass dieser für die zuständige Behörde sowie den Bundesrat in unterschiedlicher Regelungsdichte Pflichten und Kompetenzen definiert: Art. 20a Abs. 1 TSchG gesteht dem BLV keinen Ermessensspielraum bei der Veröffentlichung bestimmter Informationen zu. Es hat die in diesem Absatz abschliessend aufgelisteten Angaben in jedem Fall nach Abschluss eines Tierversuchs zu publizieren. Dem Bundesrat wird hingegen in Art. 20a Abs. 2 und 3 TSchG ein denkbar weiter Ermessensspielraum zuteil. Dieser äussert sich dergestalt, dass der Bundesrat als Verordnungsgeber weitergehende (aktive) Informationspflichten vorsehen kann. Bereits sein Tätigwerden ist somit in seinem Ermessen. Als Schranken hat er überwiegende schutzwürdige private und öffentliche Interessen zu berücksichtigen, wobei der Wortlaut «überwiegende Interessen» impliziert, dass der Bundesrat bei Erlass entsprechender Veröffentlichungspflichten eine Abwägung zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit nach Transparenz und den weiteren schutzwürdigen Interessen vorzunehmen hat und nur dann die Ver-

⁴⁶ Botschaft zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BBL 2011 7055, 7057, 7063.

öffentlichung vorsehen darf, wenn das Transparenzinteresse überwiegt.⁴⁷ Aus den Materialien ist zu entnehmen, dass es sich bei den zu berücksichtigenden schutzwürdigen Interessen insbesondere um Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse, den Persönlichkeitsschutz sowie die Sicherheit der Forschenden und der Forschungsinstitutionen handelt.⁴⁸

Der Bundesrat konkretisierte Art. 20a Abs. 2 TSchG mit Erlass von Art. 145a TSchV: Das BLV wird darin verpflichtet, nach Abschluss eines Tierversuchs den Titel des Versuchs (Bst. a), das Fachgebiet (Bst. b), den Versuchszweck (Bst. c), die Anzahl der eingesetzten Tiere pro Tierart (Bst. d) und den Schweregrad der Belastung der Tiere (Bst. e) zu veröffentlichen. Die Liste entspricht materiell den in Art. 20a Abs. 1 TSchG (abschliessend) definierten Angaben, welche zur Publikation vorgesehen sind.

Art. 20a Abs. 3 TSchG wiederum verpflichtet den Bundesrat zum Erlass einer Ausführungsbestimmung: Er *regelt* die Einzelheiten, insbesondere den Detaillierungsgrad der von der tierversuchsdurchführenden Person zu erbringenden Angaben. Die konkrete Ausgestaltung liegt wiederum in seinem Ermessen.

Die Ausführungsbestimmung zu Art. 20a Abs. 3 TSchG findet sich vor allem in Art. 139 Abs. 1^{bis} TSchV sowie in Art. 145 TSchV: Im Allgemeinen regelt Art. 139 TSchV die elektronische Übermittlung eines Gesuchs um Bewilligung eines Tierversuchs über Animex.ch an die zuständige Behörde. Das Gesuch wird per Formular A eingereicht und enthält jeweils den Titel und die Fragestellung des Versuchs, das Fachgebiet, den Versuchszweck nach international anerkannter Einteilung, die geplante Anzahl Tiere pro Tierart und den voraussichtlichen Schweregrad der Belastung (Art. 139 Abs. 1^{bis} TSchV).⁴⁹ Der Bundesrat hat damit die Einzelheiten der zu erbringenden Angaben i.S.v. Art. 20a Abs. 3 TSchG definiert.⁵⁰ Art. 145 TSchV statuiert sodann bestimmte Melde-

⁴⁷ Ein ähnlicher Ansatz wurde im Öffentlichkeitsgesetz gewählt, bei denen bestimmte Angaben nach einer Schadensprüfung nicht zugänglich zu machen sind. Eine Interessenabwägung ist nicht vorzunehmen, da der Gesetzgeber diese bereits bei Erlass der Bestimmung vorgenommen hat; Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.1; BGE 133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe Cottier/Schweizer/Widmer, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 4; BGE 142 II 324 E. 3.4.

⁴⁸ Botschaft zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BBL 2011 7055, 7063.

⁴⁹ Diese Auflistung wurde zeitgleich mit Art. 20a TSchG in Kraft gesetzt (Erläuterungen zur Änderung der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, 2013, 16). Sie entspricht denn auch wortgetreu Art. 20a Abs. 1 TSchG sowie Art. 145a Abs. 1 TSchV (dazu sogleich). Die Bewilligungsvoraussetzungen für Tierversuche sind in Art. 140 TSchV abschliessend aufgeführt, sie sind jedoch nicht in Art. 139 Abs. 1bis TSchV aufgeführt, was wohl daran liegt, dass diese Angaben nicht (aktiv) publiziert werden sollen.

⁵⁰ Erläuterungen zur Änderung der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008, 2013, 16.

pflichten der Leiterin oder des Leiters einer Versuchstierhaltung bzw. der Bereichsleiterin oder des Bereichsleiters gegenüber der kantonalen Behörde, welche diese Informationen wiederum dem BLV übermittelt. Zudem verpflichtet Art. 145 Abs. 2 TSchV die für den Tierversuch verantwortliche Person, nach Abschluss des Tierversuchs oder der Versuchsreihe einen Schlussbericht sowie die endgültigen Angaben zur Anzahl Tiere pro Tierart und zum Schweregrad zu melden. Auch muss die verantwortliche Person bestätigen, dass die Angaben nach Art. 139 Abs. 1^{bis} TSchV korrekt sind; diese werden in Anwendung von Art. 20a Abs. 1 TSchG i.V.m. Art. 145a TSchV veröffentlicht.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Art. 145a TSchV per 1. Februar 2025 revidiert wurde,⁵¹ womit dieser mit Art. 20a Abs. 1 TSchG gleichgeschaltet wurde. Die bis dahin geltende Fassung verwies für die zu veröffentlichenden Informationen auf Art. 139 Abs. 1^{bis} TSchV (aArt. 145a TSchV)⁵². Laut den Erläuterungen zur Revision der Tierschutzverordnung vom 20. Dezember 2024, die am 1. Februar 2025 in Kraft getreten ist, wurde der Artikel «zugunsten der Leserlichkeit» neu strukturiert.⁵³ Gleichwohl nahm der Bundesrat materielle Änderungen vor, indem die Fragestellung eines bewilligten Tierversuchs nicht mehr gemäss Art. 145a TSchV veröffentlicht werden muss, was in der vorherigen Fassung der Bestimmung aufgrund des Verweises auf Art. 139 Abs. 1^{bis} TSchV jedoch vorgesehen war. Er rechtfertigte dies damit, dass die Fragestellung Inhalte über den Versuch preisgeben könne, was wiederum nicht mit der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen vereinbar sei. Abgesehen davon werde im Rahmen der Revision lediglich die aktuelle Praxis kodifiziert. Bis anhin wurden die Fragestellungen eines Versuchsvorhabens nicht aktiv publiziert. Vielmehr sollten (rudimentäre) Angaben zur Fragestellung sowie des Ziels, des Tiermodells und der verwendeten Methode bereits aus dem Titel ersichtlich sein, der wiederum publiziert wurde, womit sich eine «zusätzliche» Veröffentlichung der konkreten Fragestellung erübrige.⁵⁴ Der Zweck von Art. 145a TSchV liege im Übrigen darin, zuhanden der Öffentlichkeit eine Übersicht der verwendeten Tiere und Belastungen über die Bewilligungsperiode zu geben. Inwiefern damit dem Anspruch nach Transparenz Genüge getan

⁵¹ Änderung der TSchV vom 20. Dezember 2024; s. www.blv.admin.ch > Dokumente > Tiere > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > TSchV Erläuterungen.

⁵² aArt. 145a TSchV lautete wie folgt: «Nach Abschluss eines Tierversuchs veröffentlicht das BLV die Angaben nach Artikel 139 Absatz 1^{bis} Buchstaben a–c sowie die endgültigen Angaben zur Anzahl Tiere pro Tierart und zum Schweregrad der Belastung.» Art. 139 Abs. 1^{bis} Bst. a hält sodann fest, dass auch die Fragestellung mit einem Bewilligungsgesuch einzureichen ist.

⁵³ Erläuterungen zur Revision der Tierschutzverordnung vom 1. Dezember 2024, 16.

⁵⁴ Ausführungen des BLV mit Verweis auf die Erläuterungen zum Formular A (Gesuch um Bewilligung für die Durchführung von Tierversuchen); S. 4.

wird – insbesondere mit Blick auf die Überlegungen, die zur Einführung von Art. 20a TSchG führten –⁵⁵, ist nach der hier vertretenen Ansicht ebenso wenig nachvollziehbar, wie das Argument, dass schon mit der Publikation der Fragestellung Geschäfts- oder Forschungsgeheimnisse offenbart werden könnten.

Zusammenfassend lässt sich bemerken, dass der Gesetzgeber in Art. 20a Abs. 1 TSchG der Transparenz betreffend die Durchführung von Tierversuchen Voranschub leisten wollte und die Veröffentlichung eines (abschliessenden) Katalogs an Informationen zu jedem abgeschlossenen Tierversuch verankert hat. Zudem hat er dem Bundesrat einen denkbar weiten Ermessensspielraum eingeräumt, um weitere Angaben zur Veröffentlichung vorzusehen (Art. 20a Abs. 2 TSchG), wovon dieser bis anhin jedoch nicht Gebrauch gemacht hat. Die Verordnungsbestimmung (Art. 145a TSchV) entspricht materiell Art. 20a Abs. 1 TSchG.

II. Revisionsbestrebungen hin zu mehr Transparenz im Tierversuchsbereich

Am 13. Februar 2026 eröffnete das Eidgenössische Parlament die Vernehmlassung betreffend den Gesetzesentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.426 (Pa. Iv. Christ), deren Ziel es ist, die Ressourcen und Anreize für Alternativen zu Tierversuchen (3R-Forschung) zu erhöhen. Der Entwurf sieht unter anderem die Revision von Art. 20a TSchG vor. Der Bund soll Transparenz in der Forschung mit Tieren fördern und kann zu diesem Zweck ein öffentliches Register für bewilligte Tierversuche betreiben (Art. 20a Abs. 1 E-TSchG). Zudem wird nach der Bewilligung eines Tierversuchs eine nichttechnische Projektzusammenfassung vom BLV veröffentlicht (Abs. 2), wobei die darin aufzuführenden Angaben in der Bestimmung (abschliessend) aufgeführt werden. Die nichttechnische Projektzusammenfassung ist nach Beendigung des Tierversuchs um weitere Angaben zu ergänzen (Abs. 3). Darüber hinaus wird der Bundesrat ermächtigt, zu regeln, dass weitere Informationen veröffentlicht werden, die (öffentliche) nichttechnische Projektzusammenfassung nach der Durchführung des Tierversuchs um die Ergebnisse ergänzt wird, und dass Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht möglich sind. Das Ermessen des Bundesrats im Zusammenhang mit der Ermächtigungsbestimmung wird durch die Berücksichtigung von überwiegenden schutzwürdigen privaten Interessen begrenzt.

Wird dieser Gesetzesentwurf vom Parlament verabschiedet, wird im Vergleich zur aktuellen Bestimmung die Transparenz im Zusammenhang mit der Durch-

⁵⁵ Botschaft zur Änderung des Tierschutzgesetzes, BBL 2011 7055, 7062.

führung von Tierversuchen gestärkt. Zugleich würden sich die Publikationspflichten an diejenigen der Mitgliedstaaten der EU und des EWR angleichen. Im Hinblick auf die Vermeidung von Tierversuchen und den Austausch von bestehenden Versuchsmodellen wäre diese Revision zu begrüßen.

Bis anhin beschränkt die Schweizer Regelung nämlich den (aktiven) Informationszugang vor allem auf «technische» Angaben, namentlich die Anzahl und Art der Tiere sowie den Belastungsgrad. Sofern das Fachgebiet bzw. der Zweck des Versuchsvorhabens in Formular A anzugeben sind, ist auch hier festzustellen, dass diese Angaben kaum Aussagekraft zum konkret bewilligten (und bereits durchgeführten) Versuchsvorhaben aufweisen: Das Fachgebiet erstreckt sich nämlich nur auf das Hauptstudienggebiet (z.B. Infektiologie, Immunologie, Physiologie, Onkologie, Veterinärmedizin etc.),⁵⁶ der Zweck wird nach international anerkannter Einteilung angegeben (Art. 145a Bst. c TSchV).⁵⁷ Auch der Titel kann einen reinen Arbeitstitel darstellen, der unter Umständen keine Rückschlüsse auf das konkrete Versuchsvorhaben zulässt. Materiell bleibt der aktuelle Art. 20a TSchG i.V.m. Art. 145a TSchV deutlich hinter dem Umfang der in den untersuchten Vergleichsländern zu publizierenden Angaben zu Tierversuchen zurück.

Bei der direkten Gegenüberstellung der einzelnen zugänglich gemachten Angaben in den Vergleichsländer wird jedenfalls deutlich, dass der (aktive) Informationszugang der Öffentlichkeit in Sachen Tierversuchen in der Schweiz deutlich weniger ausgeprägt ist als in den anderen Ländern: Deutschland, Norwegen und Österreich verlangen von den eine Tierversuchsbewilligung ersuchenden Personen die Einreichung umfassender Information zum blossen Zweck der Veröffentlichung: In der nichttechnischen Projektzusammenfassung müssen die erwartenden Schäden für die einzusetzenden Tiere sowie die zu erwartenden Nutzen des Versuchsvorhabens dargestellt werden. Wie bereits erwähnt ist die Schaden-Nutzen-Abwägung⁵⁸ ein wesentlicher Bestandteil jeder Tierversuchsbewilligung, entscheidet doch gerade diese darüber, ob ein Versuchsvorhaben überhaupt bewilligungsfähig ist. Die Veröffentlichung

⁵⁶ Erläuterungen zum Formular A, abrufbar unter: www.blv.admin.ch > Tiere > Tierversuche > Erläuterungen zu Form-A.

⁵⁷ Aus den vom BLV publizierten Übersichten der abgeschlossenen Tierversuche ist ersichtlich, dass es sich dabei unter anderem um biologische und medizinische Untersuchungen im Bereich der Grundlagenforschung, Entdeckung, Entwicklung Qualitätskontrolle von Produkten oder Geräten in der Human- oder Veterinärmedizin, Krankheitsdiagnostik, Schutz von Mensch, Tier und Umwelt durch toxikologische oder sonstige Unbedenklichkeitsprüfungen sowie Bildung und Ausbildung etc. handelt. Die Statistik ist abrufbar unter: <https://www.tv-statistik.ch/de/abgeschlossene-versuche/>.

⁵⁸ Zur Güterabwägung umfassend Gerritsen, Güterabwägung im Tierversuchsbewilligungsverfahren m.w.N.

dieser Informationen nur, aber immerhin in Form einer nichttechnischen Projektzusammenfassung kann wesentlich zur Akzeptanz von Tierversuchen sowie zur Reduktion von unnötigen Versuchen beitragen.⁵⁹

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass der Schweizer Verordnungsgeber per 1. Februar 2025 den Informationszugang – zumindest normtechnisch – weiter eingeschränkt hat, indem nun nicht mehr die Fragestellungen eines Versuchsvorhabens veröffentlicht werden sollen. Das Ziel der Information der Öffentlichkeit sei gemäss den Erläuterungen zur Verordnungsrevision ausschliesslich, nach Abschluss eines Tierversuchs eine Übersicht über die verwendeten Tierzahlen und Belastungen zu geben.⁶⁰

Art. 20a Abs. 2 TSchG geht beim Vorbehalt schutzwürdiger Interessen des Weiteren über den Wortlaut der Regelungen in Deutschland und Österreich hinaus. So verweist die Schweizer Bestimmung auf schutzwürdige private und öffentliche Interessen, die einer Veröffentlichung entgegenstehen können. Die Botschaft konkretisiert, dass als schutzwürdige Interessen – neben dem Persönlichkeitsschutz und der Sicherheit der Forschenden und Forschungsinstitutionen – die Wahrung von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen gelten. Zwar verankern sowohl die Schweizer als auch die europäischen Bestimmungen vergleichbare Vorbehalte bei der Veröffentlichung von Informationen über Tierversuche. Allerdings räumt die Schweizer Regelung einen tendenziell weiteren Spielraum ein in Bezug auf die Frage, welche Interessen überhaupt als schutzwürdig zu erachten sind, in dem sie auch öffentliche Interessen explizit aufnimmt.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen den Schweizer Bestimmungen und den in den Vergleichsländern geltenden Normen besteht im Publikationszeitraum. Die Vergleichsländer, die die unionsrechtlichen Vorgaben in nationales Recht umgesetzt haben, veranlassen die Veröffentlichung der nichttechnischen Projektzusammenfassung nach der Erteilung der Versuchsbewilligung und somit teils noch vor der Durchführung des jeweiligen Versuchs, sodass auch mitunter noch provisorische Angaben in den Zusammenfassungen enthalten sind. Um Weiterentwicklungen oder Anpassungen im Versuchsdesign ebenfalls transparent darzustellen, sind auch Aktualisierungen der bewilligten Versuchsvorhaben entsprechend zu melden und zu publizieren. In der Schweiz hingegen werden die Informationen gemäss Art. 20a TSchG i.V.m Art. 145a TSchV erst nach Abschluss eines bewilligten Tierversuchs veröffentlicht.⁶¹

⁵⁹ S. Europäische Kommission, Nichttechnische Projektzusammenfassungen nach Massgabe der Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, 8.

⁶⁰ Änderung von Verordnungen im Bereich Tierschutz – Erläuternder Bericht, Dezember 2024, 16.

⁶¹ Die Tragweite dieser Unterscheidung wird unter 3.3 näher beleuchtet.

Zusammenfassend besteht betreffend den materiellen Gehalt der vorliegend interessierenden Informationspflichten eine starke Divergenz zwischen Art. 20a TSchG bzw. Art. 145a TSchV auf der einen Seite und den übrigen untersuchten internationalen Vergleichsbestimmungen auf der anderen Seite: Das Tierschutzgesetz bzw. die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen ermöglichen den zuständigen Behörden aktuell lediglich, die Informationen (aktiv) zu veröffentlichen, die abschliessend darin aufgeführt sind. Das bedeutet vor allem, dass sie – im Gegensatz zu den europäischen Vergleichsländern – keine nichttechnischen Projektzusammenfassungen veröffentlichen können, in denen Angaben enthalten wären, die wesentlich sind für den Nachvollzug der Bewilligung von Tierversuchen und der Durchführung von der Güterabwägung von (erwartetem) Schaden und (erwartetem) Nutzen eines Versuchsvorhabens. Des Weiteren werden die Informationen zu spezifischen Tierversuchen erst nach deren *Durchführung* und nicht nach der *Bewilligung* veröffentlicht. Die sich aktuell in der Vernehmlassung befindende Revision von Art. 20a TSchG würde diese Unterschiede verkleinern und zu einer höheren Informationsdichte in Bezug auf die in der Schweiz bewilligten und durchgeführten Tierversuche führen.

E. Schlussbemerkung

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass Transparenz im Bereich der tierexperimentellen Forschung zunehmend als eigenständiges regulatorisches Anliegen verstanden wird. Die unionsrechtlichen Entwicklungen verdeutlichen, dass Informations- und Veröffentlichungspflichten heute nicht mehr bloss der allgemeinen Unterrichtung der Öffentlichkeit dienen, sondern zugleich der Qualitätssicherung wissenschaftlicher Forschung, der Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheidungen sowie der Förderung des 3R-Prinzips. Transparenz entwickelt sich damit zunehmend zu einem Prinzip moderner Forschungsregulierung.

Im europäischen Vergleich wird zugleich deutlich, dass Transparenz im Tierversuchsrecht nicht als schrankenlose Öffentlichkeit verstanden wird. Vielmehr bedarf sie stets einer Abwägung mit entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere dem Schutz von Personendaten, Geschäftsgeheimnissen und der Forschungsfreiheit. Die untersuchten Rechtsordnungen zeigen jedoch, dass auch unter Berücksichtigung solcher Schutzinteressen ein deutlich weitergehender Informationszugang möglich ist, als dies derzeit im Schweizer Recht vorgesehen ist.

Die geplante Revision des Tierschutzgesetzes stellt – trotz aller technischer Details – vor diesem Hintergrund einen bedeutsamen Schritt dar. Die vor-

gesehene Einführung nichttechnischer Projektzusammenfassungen würde die Schweiz nicht nur näher an die unionsrechtlichen Standards heranführen, sondern könnte darüber hinaus zu einer stärkeren gesellschaftlichen Nachvollziehbarkeit tierexperimenteller Forschung beitragen. Gleichzeitig fügt sich die Revision in eine allgemeinere Entwicklung ein, wonach in sensiblen Forschungsbereichen zunehmend Transparenz-, Dokumentations- und Rechenschaftspflichten etabliert werden. Dies zeigt sich etwa auch in der Humanforschung oder im Bereich der Gentechnologie.

Ob die geplanten Anpassungen letztlich geeignet sein werden, das Spannungsverhältnis zwischen Forschungsfreiheit, Tierschutz und öffentlichem Informationsinteresse nachhaltig auszubalancieren, wird wesentlich von ihrer konkreten Umsetzung abhängen. Bereits heute lässt sich jedoch feststellen, dass Transparenz im Forschungsrecht zunehmend nicht mehr als Ausnahme, sondern als regulatorischer Regelfall verstanden wird.

The Limits of Systemic Risk Governance under the Digital Services Act: Fake News, Hate Speech and the Digital Public Sphere

Tobias Baumgartner*

Executive Summary

The Digital Services Act (DSA) marks a shift from content-based regulation towards systemic risk governance. In the context of hate speech and disinformation, the DSA does not create new categories of unlawful content but targets the platform structures through which such content is disseminated, amplified, and made visible. This contribution argues that the DSA's regulatory model is innovative but inherently limited. Its effectiveness depends on open-ended systemic risk concepts, the operational choices of private platforms, and a hybrid governance architecture involving regulators, platforms, trusted flaggers, and other non-state actors. At the same time, developments such as politically volatile moderation practices, state-led restrictions on access to digital services, and the growing proliferation of AI-generated content demonstrate that the governance of digital communication remains subject to rapid transformation. Moreover, recent debates surrounding competitiveness, regulatory simplification, and initiatives such as the Digital Omnibus suggest that the broader trajectory of EU digital regulation itself remains politically and economically contingent. The DSA should therefore be understood not as a definitive solution to online harms, but as an evolving regulatory baseline for the governance of the digital public sphere.

Table of Contents

A.	Introduction	F 2
	I. Political Concepts and the Limits of Legal Qualification	F 3
	II. The Structural Role of Platforms	F 5
B.	The Transformation of EU Digital Governance	F 6
	I. From Market Integration to Systemic Risk Governance	F 6
	II. From Soft Law to Hybrid Governance	F 8

* Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., attorney; dept. director, Europa Institute at the University of Zurich.

C.	Scope of Application of the DSA	F 10
I.	Functional Approach to Intermediary Services	F 10
II.	Hierarchy of Intermediary Services	F 11
III.	Territorial Scope of Application	F 12
IV.	Limits of the Scope of Application	F 12
D.	Core Regulatory Mechanisms of the DSA	F 13
I.	Proceduralisation of Content Moderation	F 13
II.	Compliance as Platform Governance	F 13
III.	Systemic Risk Governance	F 14
IV.	Transparency as a Governance Mechanism	F 15
V.	User Rights and Procedural Safeguards	F 15
VI.	Trusted Flaggers	F 16
VII.	Protection of Minors	F 17
E.	Enforcement of the DSA	F 18
I.	Decentralised Supervision: Digital Services Coordinators	F 18
II.	Centralised Supervision: The Role of the European Commission	F 19
III.	European Coordination: The European Board for Digital Services	F 20
F.	Controversies	F 21
I.	Freedom of Expression and the Risk of Overblocking	F 21
II.	Regulation of Lawful but Harmful Content	F 22
III.	Legitimacy of Trusted Flaggers	F 23
IV.	Transparency Overload	F 25
V.	Market Effects and Regulatory Asymmetries	F 26
G.	Conclusion and Outlook	F 26
I.	Systemic Risk Governance under the DSA	F 27
II.	The Limits of Systemic Risk Governance	F 27
III.	Fragmentation in Platform Governance	F 28
IV.	From Platform Governance to Access Control	F 29
V.	Generative AI and the Amplification of Systemic Risks	F 31
VI.	The Competitiveness Turn in EU Digital Regulation	F 32
VII.	Beyond the DSA: Platform Governance in the Age of Synthetic Communication	F 34

A. Introduction

The digital transformation of public communication has fundamentally altered the conditions under which information is created, disseminated, and consumed. Social media platforms and other online intermediaries have evolved into central infrastructures of the digital public sphere, increasingly replacing

traditional media as primary sources of information, particularly for younger users.

At the same time, this transformation has given rise to new forms of societal and democratic risk. Two phenomena are of particular relevance in this context: hate speech and disinformation. Both may have significant societal impact while also posing considerable challenges for legal regulation. A central difficulty lies in the fact that harmful online content is often disseminated across borders, amplified through platform architectures, and difficult to attribute to identifiable actors within traditional frameworks of legal responsibility.

The Digital Services Act (DSA)¹ responds to these developments not by creating new categories of unlawful content or new criminal offences, but by addressing the structural conditions under which harmful content is disseminated and amplified. To this end, it imposes due diligence and systemic risk-management obligations on online intermediaries, in particular online platforms. The DSA thus reflects a broader regulatory shift from content-based regulation towards systemic platform governance, focusing less on individual perpetrators than on the infrastructural and amplificatory role of platforms within the digital public sphere.

I. Political Concepts and the Limits of Legal Qualification

Neither “hate speech” nor “fake news” constitutes a clearly defined legal concept under EU law. Both terms originate primarily from public and political discourse and are often used in a broader and less precise sense than in legal doctrine.² Importantly, the DSA does not introduce new categories of criminal liability or establish new criminal offences relating to hate speech or disinformation. The qualification of content as unlawful therefore continues to be governed by existing legal frameworks, most notably the criminal law of the Member States.

“Hate speech” generally refers to expressions that denigrate, attack or dehumanise individuals or groups on the basis of characteristics such as ethnicity, religion, nationality, gender or other protected attributes. From a legal

¹ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ 2022 L 277, p. 1.

² See European Commission, Tackling online disinformation: a European Approach, COM(2018) 236 final, 26 April 2018, p. 4 (“verifiably false or misleading information [...] presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public, and may cause public harm”).

perspective, however, the relevant boundaries are often difficult to determine with precision. Certain forms of online hostility may amount to criminal offences, including incitement to violence, threats, defamation or racial discrimination. Other forms of aggressive, discriminatory or inflammatory speech may remain below the threshold of criminal liability while nevertheless contributing to hostile communicative environments or broader societal tensions.³

Similar conceptual difficulties emerge with regard to “fake news”. The term does not constitute a legal category but rather serves as a broad umbrella concept encompassing different forms of false, misleading or manipulative information. A more precise distinction is commonly drawn between “disinformation”, which generally implies an element of intent or strategic manipulation, and “misinformation”, which refers to inaccurate information shared without such intent. From a legal perspective, false or misleading statements may become relevant where they interfere with protected legal interests, for example in cases involving fraud, market manipulation, electoral interference, or demonstrably false information capable of causing concrete harm to public health or public safety. At the same time, however, many forms of misleading or manipulative communication remain difficult to classify in strictly legal terms, particularly where factual assertions, opinion, exaggeration and political rhetoric overlap.⁴

This distinction between clearly unlawful content and broader forms of harmful or misleading online communication is of central importance to the regulatory approach of the DSA. Significant parts of online hate speech and disinformation may operate in legally uncertain or borderline areas that are not always adequately addressed through traditional mechanisms of criminal law enforcement alone. At the same time, such content may still have considerable societal effects, including on democratic processes, public discourse, public trust and the safety of online environments. The DSA responds to this tension not by broadly redefining the substantive boundaries of unlawful speech, but

³ See European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech, 2015; UN Human Rights Council, Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred, 2013, both emphasising the contextual and often difficult distinction between protected expression, offensive speech and unlawful incitement.

⁴ On limitations of the term “fake news”, see European Commission, High Level Group on Fake News and Online Disinformation, A Multi-Dimensional Approach to Disinformation, 2018, pp. 10 et seq. The report emphasises that many forms of disinformation are not necessarily illegal, but may nevertheless undermine democratic processes, public trust and informed public discourse.

by addressing the structural conditions under which such content is disseminated, amplified and monetised, in particular through systemic risk assessment and mitigation obligations applicable to very large online platforms and search engines.⁵

II. The Structural Role of Platforms

The increasing regulatory attention devoted to online platforms can only be understood in light of their specific functional role within the contemporary information environment. Platforms do not typically act as originators of content. Rather, they operate as intermediaries that store, organise, curate, and disseminate user-generated information. However, their technical architecture, economic incentives, and governance structures decisively shape the visibility, reach, and impact of such content. From a functional perspective, platforms have evolved into central infrastructures of public communication. As the European Commission has observed, they increasingly perform functions traditionally associated with media organisations, acting as aggregators and distributors of information without assuming comparable editorial responsibilities. Empirical evidence confirms this structural shift. Survey data, including Eurobarometer findings and the EU Social Media Survey 2025, indicate that social media services have become a primary source of news and information for a substantial share of users within the European Union, particularly among younger demographics.⁶

Moreover, users frequently encounter content that they have not actively sought out, but which is recommended or surfaced through algorithmic systems. This “incidental exposure” reflects a shift away from user-driven information retrieval towards platform-driven information environments in which visibility is increasingly shaped by automated selection processes. Recommender systems tend to prioritise content that generates high levels of engagement, thereby creating incentives that may favour sensational, polarising, or misleading content. As the Commission has noted, advertising-driven and attention-based business models privilege virality over reliability, reinforcing the visibility of content that maximises user engagement.⁷ In this sense, platforms do not merely organise information, but actively structure attention and shape the contours of public discourse. Personalised content feeds may fur-

⁵ Articles 34 and 35 DSA; see also Recital 84.

⁶ European Commission, EU Social Media Survey 2025, Section on social media use, <<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3592>>.

⁷ European Commission, Tackling online disinformation: a European Approach, Section 2.2., COM(2018) 236 final, 26 April 2018.

ther reinforce selective exposure and contribute to the fragmentation of public discourse.

The dissemination of problematic content is further intensified by behavioural and technological factors, including coordinated inauthentic behaviour, automated amplification, and the rapid circulation of unverified information by users themselves. Importantly, the societal impact of disinformation is not primarily a question of volume. Even limited quantities of misleading or harmful content may achieve disproportionate reach through platform dynamics and recommendation systems. Empirical studies suggest that disinformation can spread more rapidly and widely than other forms of content, potentially eroding public trust, distorting democratic discourse, and impairing informed decision-making.⁸

These developments have shifted regulatory attention from individual content items towards the structural characteristics of platform services. A significant proportion of problematic content does not qualify as illegal and therefore cannot effectively be addressed through traditional enforcement mechanisms alone. The resulting asymmetry is central to the DSA's regulatory logic: while the production of harmful content is decentralised, its dissemination is shaped by centralised platform infrastructures and curation mechanisms largely outside users' control. It is precisely this asymmetry that gives rise to systemic risks affecting democratic processes, public health, and fundamental rights. Rather than focusing solely on individual instances of unlawful content, the DSA therefore targets the structural conditions under which content is disseminated and amplified. By addressing the design, functioning, and governance of platforms, the Regulation reflects a shift from a content-centred to a structure-oriented regulatory paradigm. It is the intermediary and amplificatory role of platforms, rather than their function as mere hosts of information, that provides the conceptual foundation for this approach.

B. The Transformation of EU Digital Governance

I. From Market Integration to Systemic Risk Governance

The DSA forms part of a broader transformation of EU digital regulation. Earlier policy phases, particularly under the Juncker Commission in 2015, were primarily oriented towards market integration and the completion of the Dig-

⁸ European Commission, Tackling online disinformation: a European Approach, Section 1., COM(2018) 236 final, 26 April 2018.

ital Single Market.⁹ The central objective was to remove regulatory barriers to cross-border digital services and to unlock economic growth potential within the internal market. The Commission explicitly framed the Digital Single Market as a project to “tear down regulatory walls” between national markets and to enable businesses and consumers to fully benefit from cross-border digital opportunities.

Within this evolving landscape, the policy agenda of the Digital Single Market was translated into a set of regulatory initiatives focused on facilitating e-commerce, reducing transaction costs, harmonising consumer and contract rules, and improving market access for digital services. The underlying rationale was predominantly economic: digital integration was expected to enhance competitiveness, stimulate innovation, and generate significant growth effects.

Since the beginning of the von der Leyen Commission in 2020, however, EU digital policy has undergone a significant reorientation. While the internal market logic remains formally central, it is increasingly complemented and in part overshadowed by concerns relating to technological sovereignty, security, and systemic risks.¹⁰ The Digital Decade policy framework illustrates this shift particularly clearly. It conceptualises digital transformation not merely as a driver of growth, but as a key instrument for strengthening Europe’s “technological sovereignty”, “resilience”, and “strategic autonomy” in an increasingly volatile geopolitical environment.¹¹

Increasingly, the policy discourse places growing emphasis on structural vulnerabilities and dependencies. The Union is portrayed as being exposed to external risks stemming from reliance on foreign digital infrastructures, cloud services, and foundational technologies. Addressing these dependencies has become a central objective of EU digital policy, alongside the strengthening of domestic technological capacities and coordinated investment strategies.¹²

In parallel, the regulatory focus has shifted more explicitly towards the management of societal and systemic risks arising from digital technologies. Re-

⁹ Communication from the Commission, A Digital Single Market, COM(2015) 192 final, 6 May 2015; Commission Staff Working Paper, A Digital Single Market Strategy – Analysis and Evidence, SWD(2015) 100 final, 6 May 2015.

¹⁰ European Commission, DG for Informatics, Strategic Plan 2020–2024, Ref.Ares(2020) 4602715, 4 September 2020.

¹¹ Communication from the Commission, State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU’s sovereignty and digital future, COM(2025) 290 final, 16 June 2025.

¹² European Commission, Shaping Europe’s Digital Future, COM(2020) 67 final, 19 February 2020, p. 3, 5.

cent policy documents highlight threats such as disinformation, cyberattacks, algorithmic manipulation, and risks to democratic processes, which are seen as potentially undermining public trust, electoral integrity, and even the rule of law. The growing prominence of such concerns reflects a move beyond a purely economic understanding of digital markets towards a broader conception of digital infrastructures as critical components of democratic and societal order.¹³

The DSA is situated within this evolving framework. Together with instruments such as the Digital Markets Act, the GDPR, and the Artificial Intelligence Act, it forms part of an increasingly dense regulatory architecture that combines internal market integration with elements of risk governance, security policy, and public interest regulation.¹⁴ More recent debates surrounding competitiveness, innovation capacity, and regulatory simplification suggest that this expansive phase of EU digital regulation may itself become subject to future recalibration.¹⁵ In this respect, current discussions increasingly point to emerging tensions between ambitious regulatory intervention and concerns regarding Europe's economic competitiveness and regulatory sustainability.

II. From Soft Law to Hybrid Governance

The regulatory approach of the DSA builds upon a sequence of earlier EU initiatives which, since 2018, have progressively developed from predominantly policy-driven and voluntary instruments towards a more structured co-regulatory framework. The starting point at EU level was the Commission Communication on tackling online disinformation, which identified disinformation as a systemic challenge to democratic processes, public discourse, and electoral integrity.¹⁶ Rather than proposing binding legal obligations, the Communication outlined a set of strategic priorities, including enhanced trans-

¹³ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, COM(2020) 67 final, 19 February 2020, p. 6.

¹⁴ See generally Chayanis Aueamnuay/Carmen Berjón/Stella Galehr/Luca Graf/Andreas Heinemann, *Digital Regulation in the European Union*, EuZ 03/2024, discussing the EU's increasingly integrated digital regulatory framework, including the DMA, DSA, Data Act, Data Governance Act and AI Act.

¹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital regulatory framework and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868 and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus Regulation), COM(2025) 837 final, 19 November 2025.

¹⁶ Communication from the Commission, *Tackling online disinformation: A European Approach*, COM(2018) 236, 26 April 2018.

parency of the online ecosystem, user empowerment, and improved capacities for monitoring and research. This initial policy framework was complemented by the Action Plan against Disinformation, which emphasised coordinated responses to disinformation campaigns, particularly in the context of elections and hybrid threats.¹⁷ It introduced operational mechanisms such as the Rapid Alert System and strengthened cooperation between EU institutions, Member States, and private actors.

A central element of this early phase was the Code of Practice on Disinformation, adopted in 2018 as a voluntary self-regulatory instrument.¹⁸ It brought together major online platforms, advertisers, and civil society actors and relied on commitments relating, inter alia, to transparency, the integrity of services, and cooperation with fact-checkers. However, this framework remained limited in several respects: participation was uneven, commitments were not legally binding, and enforcement mechanisms were largely absent. The revised Code of Practice on Disinformation of 2022 marks a significant evolution of this approach.¹⁹ It introduces a substantially more detailed and operationalised set of commitments, structured across multiple areas, including demonetisation of disinformation, transparency in political advertising, integrity of platform services, user empowerment, and access to data for researchers. Importantly, the strengthened Code also establishes more robust governance and monitoring mechanisms. It provides for structured reporting through qualitative and quantitative indicators, the creation of a Transparency Centre, and the establishment of a permanent task-force involving the Commission, Member States, and relevant stakeholders. These features significantly enhance accountability compared to the original 2018 framework.

Over time, the conceptual scope of the policy has broadened. Disinformation is no longer treated merely as misleading content, but as part of a wider spectrum of phenomena, including misinformation, coordinated influence operations, and foreign interference in the information space. This reflects a growing alignment between disinformation policy and broader concerns of security, geopolitical competition, and democratic resilience. Despite these advancements, the Code remains formally a voluntary instrument. Its legal significance therefore depends on its integration into binding regulatory

¹⁷ Joint Communication, Action Plan against Disinformation, Join(2018) 36 final, 5 December 2018.

¹⁸ Code of Practice on Disinformation, 16 June 2022, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>>.

¹⁹ Strengthened Code of Practice on Disinformation, 16 June 2022, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>>.

structures. This integration is realised through the DSA, adopted in October 2022 and applicable since 17 February 2024.

The DSA does not regulate disinformation through substantive prohibitions but instead incorporates earlier policy approaches into a binding framework of due diligence obligations. In particular, the strengthened Code of Practice on Disinformation has been integrated into the DSA framework as a Code of Conduct and thereby acquires particular relevance in the context of systemic risk mitigation by very large online platforms and search engines.²⁰ Adherence to the Code may serve as a relevant benchmark for assessing compliance with the DSA's obligations relating to risk assessment and mitigation, particularly under Articles 34 and 35 DSA. The DSA thus transforms what was previously a largely voluntary and fragmented governance model into a hybrid regime combining binding regulatory obligations with structured industry commitments.

C. Scope of Application of the DSA

I. Functional Approach to Intermediary Services

The scope of application of the DSA is defined by a functional rather than a sector-specific approach. The Regulation applies to a broad range of intermediary services within the meaning of Article 3(g) DSA, i.e. services that transmit, cache, or host information provided by recipients of the service. The decisive criterion is therefore not the business model of a provider, but its role in facilitating the storage and, where applicable, the dissemination of user-generated content. In particular, the DSA covers services that enable communication, exchange, intermediation, or the provision of goods and services, provided that they involve user-generated content. Where such content is made available to the public, the service may qualify as an online platform within the meaning of Article 3(i) DSA. This includes not only social networks and content-sharing platforms, but also online marketplaces, service intermediation platforms, and various forms of peer-to-peer or community-based services.

This broad and technology-neutral approach is designed to capture the diverse and evolving ecosystem of digital services. It ensures that the applicability of the Regulation does not depend on formal classifications, but on the actual functions performed by the service, in particular its role in mediating the

²⁰ See European Commission, The Code of Conduct on Disinformation, Press Release, 13 February 2025, confirming the integration of the strengthened Code into the DSA framework as a Code of Conduct and its relevance as a benchmark for DSA compliance, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-disinformation>>.

dissemination of information and thereby potentially contributing to systemic risks.

II. Hierarchy of Intermediary Services

The DSA distinguishes between different categories of intermediary services, each subject to a specific set of obligations. These categories form a hierarchical structure, which can be described as a “due diligence pyramid”. At the base are mere conduit services, such as internet access providers and domain name registrars, which primarily transmit information without modifying it. These services benefit from the liability exemption set out in Article 4 DSA and are subject to relatively limited obligations. These obligations include, in particular, compliance with orders to act against illegal content (Article 9 DSA) or to provide information about recipients of the service (Article 10 DSA), as well as general transparency and contact point requirements (Articles 11 and 15 DSA).

The next category comprises hosting services, which store information provided by users. Examples include cloud storage services or web hosting providers. These services are subject to the liability regime under Article 6 DSA and more extensive due diligence obligations. In particular, they must implement notice-and-action mechanisms enabling the submission of notices concerning illegal content (Article 16 DSA) and provide statements of reasons for content moderation decisions (Article 17 DSA).

A central category is that of online platforms, defined as hosting services that store and disseminate user-generated content to the public (Article 3(i) DSA). This category includes social media platforms, online marketplaces, and various forms of community-based services. In addition to the obligations applicable to hosting services, online platforms are subject to further requirements, including the establishment of internal complaint-handling systems (Article 20 DSA), participation in out-of-court dispute settlement (Article 21 DSA), and enhanced transparency obligations, including reporting on content moderation activities (Article 15 DSA) and the publication of information on active users (Article 24 DSA).

At the top of the hierarchy are very large online platforms (VLOPs) and very large online search engines (VLOSEs). These are defined by a threshold of more than 45 million average monthly active recipients of the service in the European Union (Article 33 DSA) and are formally designated by the European Commission. As of early 2026, the Commission has designated more than twenty VLOPs and two VLOSEs, including platforms and services such as Facebook, Instagram, TikTok, YouTube, X, LinkedIn, Amazon Store, Zalando and

Google Search.²¹ These services are subject to particularly stringent obligations, especially with regard to systemic risk management, including the obligation to conduct regular risk assessments (Article 34 DSA), to adopt risk mitigation measures (Article 35 DSA), to undergo independent audits (Article 37 DSA), and to provide data access to researchers and authorities (Article 40 DSA).

III. Territorial Scope of Application

The DSA has a broad territorial scope. It applies not only to providers established within the European Union, but also to providers established outside the Union, provided that they offer services to recipients located in the EU internal market. This follows from the general scope provision of the Regulation (Article 2(1) DSA), read in conjunction with the definitions of intermediary services and recipients of the service (Article 3 DSA). In order to ensure the effective application of the Regulation to such providers, the DSA requires those not established in the Union to designate a legal representative within the EU (Article 13 DSA). This requirement facilitates enforcement and ensures that obligations under the DSA can be effectively imposed on providers operating across borders.

Given the global nature of digital services, this extraterritorial reach is essential. It ensures that major international platforms are subject to the regulatory framework of the DSA when targeting users in the EU, thereby reducing the risk of regulatory circumvention and contributing to a level playing field within the internal market.²²

IV. Limits of the Scope of Application

Despite its broad scope, the DSA does not apply to all digital services. Its application is limited to intermediary services within the meaning of Article 3(g) DSA, i.e. services that transmit, cache, or host information provided by users. Services that do not involve the intermediation of user-generated content, such as purely editorial services, fall outside this definition. Similarly, services limited to private interpersonal communication will generally not qualify as online platforms, since they do not disseminate information to the public. By

²¹ The list of designated VLOPs and VLOSEs can be found on the Website of the European Commission: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>>.

²² See also Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press 2020, pp. 131 et seqq., describing the global spillover effects and de facto extraterritorial reach of EU digital regulation.

contrast, services that make user content available to an indeterminate number of recipients may fall within the definition of an online platform (Article 3(i) DSA). Sector-specific exclusions, including in the field of financial services, are reflected in Article 2(3) DSA.

D. Core Regulatory Mechanisms of the DSA

The Digital Services Act introduces a comprehensive framework of due diligence obligations for intermediary services. Rather than primarily relying on direct content-based regulation, it establishes procedural, organisational, and risk-based obligations designed to structure how platforms address potentially harmful content.

I. Proceduralisation of Content Moderation

A central innovation of the DSA lies in the regulation of content moderation procedures. While the regulation does not impose a general obligation to monitor content, it requires platforms to establish structured mechanisms for dealing with illegal content. In particular, hosting services and online platforms must provide notice-and-action mechanisms that allow users to notify the provider of allegedly illegal content (Article 16 DSA). These mechanisms must be easily accessible and enable the submission of sufficiently precise and adequately substantiated notices. Furthermore, platforms are required to provide statements of reasons for decisions to remove or disable access to content (Article 17 DSA). This obligation enhances transparency and enables affected users to understand and challenge moderation decisions. In addition, online platforms must establish internal complaint-handling systems (Article 20 DSA), allowing users to contest moderation decisions such as the removal of content, the suspension of accounts, or restrictions on visibility. These procedures must be accessible, free of charge, and processed in a timely and non-arbitrary manner.

Taken together, these provisions introduce, for the first time, a harmonised set of procedural safeguards for content moderation across the European Union. The DSA thereby transforms content moderation from a largely private and discretionary practice into a legally structured process subject to minimum procedural standards.

II. Compliance as Platform Governance

Beyond individual procedures, the DSA systematically embeds compliance obligations within the organisational structures of platforms. Providers are re-

quired to establish internal processes, designate contact points, and, where applicable, appoint legal representatives within the Union (Articles 11–13 DSA). Moreover, platforms must publish transparency reports on their content moderation activities (Article 15 DSA), thereby enabling public scrutiny and regulatory oversight.

This set of obligations reveals a broader transformation: platforms are no longer treated merely as passive intermediaries, but as regulated actors with defined organisational responsibilities. Compliance thus becomes a structural feature of platform governance rather than a reactive response to individual cases.

III. Systemic Risk Governance

The most distinctive element of the DSA is its systemic risk-based approach, particularly with regard to very large online platforms (VLOPs) and very large online search engines (VLOSEs). These services are required to identify, analyse, and assess systemic risks arising from the design, functioning, and use of their services (Article 34 DSA). The notion of systemic risks is deliberately broad and encompasses, inter alia, the dissemination of illegal content, negative effects on fundamental rights, adverse impacts on democratic processes, public security and public health, as well as risks related to the intentional manipulation of services.

Importantly, the DSA's systemic risk framework is not limited to illegal content. Recitals 84 and 87 clarify that systemic risks may also arise from the dissemination of information capable of negatively affecting fundamental rights, democratic discourse, electoral processes, or public health, including in situations commonly associated with disinformation, even where the content concerned is not necessarily unlawful. Where such risks are identified, providers of VLOPs and VLOSEs are required to implement reasonable, proportionate, and effective mitigation measures (Article 35 DSA). These may include adjustments to content moderation systems, modifications of recommender systems, changes to terms and conditions, adaptations of platform design, or enhanced cooperation with trusted flaggers, researchers, and civil society actors (Recital 87).

The focus of these obligations is not primarily on individual items of content, but on the structural and systemic features of platform environments that contribute to the amplification of societal risks. Particular attention is therefore directed towards algorithmic recommendation systems, engagement-based amplification mechanisms, platform design choices, and the incentive structures inherent in platform business models.

IV. Transparency as a Governance Mechanism

Transparency constitutes another central pillar of the DSA. Platforms are required to provide information on various aspects of their operations, including content moderation practices, online advertising, and recommender systems. In particular, platforms must disclose the main parameters of their recommender systems (Article 27 DSA) and provide transparency regarding online advertising, including information on the advertiser and the targeting criteria (Article 26 DSA). For VLOPs and VLOSEs, transparency obligations are further extended to include access to data for vetted researchers (Article 40 DSA) and the publication of risk assessment and audit reports.

The objective of these measures is to reduce the opacity of platform operations, often described as “black boxes”, and to enable both regulatory authorities and external actors to better understand and assess the functioning of digital platforms. Transparency thereby serves not merely as an informational obligation, but as a broader governance mechanism aimed at facilitating oversight, accountability, and external scrutiny of platform practices.

V. User Rights and Procedural Safeguards

The Digital Services Act significantly strengthens the procedural position of users vis-à-vis online platforms by introducing a set of procedural rights and safeguards designed to ensure that content moderation decisions remain transparent, reviewable, and subject to minimum standards of fairness.

A central element of this framework is the obligation for online platforms to establish internal complaint-handling systems (Article 20 DSA). These systems must enable users to challenge moderation decisions, including the removal or disabling of access to content, the suspension of accounts, or other restrictions imposed on the basis of allegedly illegal or incompatible content. Such procedures must be easily accessible, free of charge, and handled in a timely, diligent, and non-arbitrary manner.

In addition, the DSA provides for out-of-court dispute settlement mechanisms (Article 21 DSA), allowing users to seek independent review of platform decisions by certified bodies. These mechanisms complement internal complaint procedures and are intended to offer a low-threshold alternative to judicial proceedings, thereby strengthening the practical enforceability of user rights.

VI. Trusted Flaggers

The DSA also establishes a mechanism for so-called trusted flaggers under Article 22 DSA. These are entities with recognised expertise in detecting illegal content whose notices benefit from priority treatment by online platforms. This mechanism is designed to improve the efficiency and reliability of notice-and-action procedures by ensuring that platforms give particular weight to notifications submitted by qualified actors. Trusted flagger status is granted by the competent Digital Services Coordinator (DSC) of the Member State in which the entity is established. The designation is subject to specific criteria, including demonstrated expertise in detecting illegal content, independence from online platform providers, and the ability to act in a diligent, accurate, and objective manner (Recital 61). While the number of designated trusted flaggers is still evolving, several dozen entities have already been recognised across the European Union, reflecting a diverse landscape of actors ranging from civil society organisations to specialised reporting bodies.²³

The institutional landscape of trusted flaggers is heterogeneous. It includes a range of actors such as non-governmental organisations, specialised civil society bodies, and entities with a more formalised or quasi-public status, including consumer protection organisations or sector-specific institutions. Their areas of activity reflect the diversity of illegal content addressed by the DSA and may cover, inter alia, hate speech and online violence, the protection of minors, consumer protection and fraud prevention, intellectual property enforcement, and data protection.

From a legal perspective, the role of trusted flaggers is clearly delimited. They do not take binding decisions on the legality of content but rather submit notices that must be prioritised by platforms. The final decision on whether to remove or restrict content remains with the platform provider, subject to the procedural safeguards established by the DSA. Despite this formal limitation, the prioritised treatment of trusted flagger notices may create indirect incentives for platforms to align moderation decisions with such assessments in practice.

The DSA does not establish a harmonised funding model for trusted flaggers. Funding structures may vary and include public financing, private donations, membership contributions, or sector-specific support. While this diversity allows for flexibility, it also underscores the importance of ensuring independence and transparency in the designation and operation of trusted flaggers.

²³ A list of designated trusted flaggers can be found on the website of the European Commission: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa>>.

VII. Protection of Minors

The protection of minors constitutes a distinct and increasingly structured component of the Digital Services Act. While Article 28 DSA formulates this objective in broad terms, recent Commission guidance has significantly specified its content, transforming it into a comprehensive framework of risk-based and design-oriented obligations.²⁴ At its core, Article 28(1) DSA requires providers of online platforms accessible to minors to implement appropriate and proportionate measures to ensure a high level of privacy, safety, and security. This obligation is explicitly contextual and cannot be avoided merely by excluding minors in formal terms where services remain *de facto* accessible. The regulatory model is guided by principles such as proportionality, the “best interests of the child”, and the notion of safety- and privacy-by-design. Platforms are thus required to integrate protective features directly into the architecture of their services, rather than relying solely on *ex post* content moderation.

Operationally, the framework is centred on a structured risk-based approach.²⁵ Platforms must identify and assess risks to minors, including exposure to harmful content, contact risks such as grooming, and design-related risks stemming from recommender systems or persuasive interface features.²⁶ On this basis, they are expected to implement appropriate mitigation measures, ranging from age-appropriate design and default settings to restrictions on advertising and recommender systems.

This approach raises important tensions. The emphasis on design-based interventions and behavioural safeguards may lead to a form of indirect paternalism, in which platforms shape the online experience of minors in ways that are only partially transparent and not always subject to clear legal standards. In particular, the reliance on age assurance mechanisms and content curation tools highlights the difficulty of balancing effective protection with fundamental rights, including privacy, data protection, and freedom of expression. This tension is also reflected in the prohibition of targeted advertising based on profiling where the platform is aware that the user is a minor (Article 28(2) DSA), which aligns the DSA with the General Data Protection

²⁴ Communication from the Commission, Guidelines on measures to ensure a high level of privacy, safety and security for minors online, pursuant to Article 28(4) of Regulation (EU) 2022/2065, C/2025/5519, 10 October 2025.

²⁵ C/2025/5519, para 5.

²⁶ For broader classifications of digital risks affecting minors, including content-, contact-, conduct-, contractual-, and systemic risks, see Oberlin/von Hoyningen-Huene, *Navigating Digital Safety for Minors in Europe*, 2026, pp. 9-28.

Regulation, but leaves open questions regarding enforcement and the practical feasibility of reliably identifying minors without excessive data processing.

E. Enforcement of the DSA

The effectiveness of the DSA depends not only on the substantive obligations it imposes, but also on its enforcement architecture. The Regulation establishes a multi-level system combining decentralised enforcement by national authorities, centralised oversight at EU level, and structured mechanisms of coordination. This architecture is designed to ensure both effective supervision of cross-border services and a consistent application of the DSA across the internal market.

I. Decentralised Supervision: Digital Services Coordinators

At the national level, Member States are required to designate a Digital Services Coordinator (DSC) as the primary authority responsible for the supervision and enforcement of the DSA (Article 49 DSA).²⁷ These authorities act as central points of contact and are entrusted with a broad range of investigative, supervisory, and coordinating tasks. In particular, DSCs are responsible for supervising intermediary services established in their jurisdiction, with the exception of very large online platforms (VLOPs) and very large online search engines (VLOSEs), which fall under the enhanced supervisory role of the European Commission. Their powers include the ability to conduct investigations, request information, carry out inspections, issue orders to bring infringements to an end, and impose penalties in accordance with national law (Articles 51 and 52 DSA).

DSCs also play a key role in the operational functioning of the DSA framework. They are responsible for certifying out-of-court dispute settlement bodies (Article 21 DSA) and for designating trusted flaggers (Article 22 DSA), thereby contributing to the institutionalisation and proceduralisation of content moderation processes. This decentralised enforcement structure builds on existing traditions of national regulatory authorities, while embedding them within a broader European system of cooperation. In particular, DSCs participate in the European Board for Digital Services (Article 61 DSA), which facilitates coordination, consistency, and the exchange of best practices across Member States.

²⁷ A list of the Digital Service Coordinators can be found on the website of the European Commission: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs#1720699867912-1>>.

Despite the harmonising character of the DSA, the institutional implementation of its decentralised enforcement structure remains partly dependent on national administrative arrangements. In Germany, for example, the Bundesnetzagentur has assumed the role of Digital Services Coordinator and exercises important supervisory and procedural functions under the Regulation.

II. Centralised Supervision: The Role of the European Commission

A distinctive feature of the DSA is the strong role assigned to the European Commission in the supervision of VLOPs and VLOSEs. For these services, primary enforcement responsibility is largely centralised at EU level (Article 56 DSA), reflecting the assumption that systemic risks associated with large platforms cannot be adequately addressed through purely national supervision.

The Commission's enforcement framework follows a structured administrative procedure. It may initiate investigations where there are indications of a potential infringement, either on the basis of its own monitoring activities or information obtained from third parties. In this context, it may deploy a broad range of investigative tools, including requests for information, access to platform data and relevant technical systems, interviews, and inspections (Articles 67–69 DSA). If the Commission maintains its preliminary assessment of a possible infringement, it may formally open proceedings. Before adopting a final decision, the provider concerned must be given the opportunity to be heard, reflecting the procedural guarantees characteristic of EU administrative enforcement.

Where an infringement is established, the Commission may adopt a non-compliance decision and impose sanctions. Fines may reach up to 6% of the provider's total worldwide annual turnover, depending on the nature, gravity, duration, and recurrence of the infringement. The Commission also has the power to impose interim measures where there is an urgent risk of serious harm to users. Such measures may include modifications to recommender systems or other specific risk mitigation measures, underlining the preventive and risk-oriented character of the DSA's enforcement model. As a measure of last resort, the Commission may initiate procedures leading to the temporary restriction of access to a service within the Union, subject to judicial authorisation at national level.

The Commission has already started to make use of these powers: In July 2024, the Commission adopted preliminary findings concerning breaches of transparency-related obligations, including deceptive design practices, deficiencies in the platform's advertising repository, and restrictions on re-

searchers' access to public data. Following the completion of its investigation, the Commission adopted a non-compliance decision under the DSA in December 2025 and imposed a fine of €120 million.²⁸ In addition to the fine, the Commission ordered X to adopt specific remedial measures within defined timeframes, with the possibility of periodic penalty payments in the event of continued non-compliance. Further proceedings have been initiated against other VLOPs, including Meta and TikTok, focusing on issues such as the protection of minors, recommender system design, and the mitigation of systemic risks, as well as against platforms such as AliExpress in relation to illegal products and marketplace governance.²⁹ In April 2026, for example, the Commission issued preliminary findings against Meta concerning Facebook's and Instagram's compliance with the DSA's obligations relating to the protection of minors.³⁰ The Commission criticised, inter alia, ineffective age assurance mechanisms, inadequate risk assessments concerning underage users, and insufficient mitigation measures aimed at preventing children under the age of 13 from accessing the services. The proceedings also address broader concerns relating to addictive platform design and so-called "rabbit hole" effects, thereby illustrating the increasingly design-oriented and risk-based character of DSA enforcement.

III. European Coordination: The European Board for Digital Services

In order to ensure the coherent application of the DSA, the Regulation establishes the European Board for Digital Services (EBDS) (Article 61 DSA). The Board is composed of representatives of the national Digital Services Coordinators (DSCs) and is chaired by the European Commission. The EBDS does not exercise independent enforcement powers. Its primary function is to facilitate coordination, promote the consistent interpretation and application of the DSA, and support cooperation between national authorities and the Commission (Articles 62 and 63 DSA). In particular, the Board may issue opinions, recommendations, and guidance, thereby contributing to the development of a common supervisory practice.

²⁸ European Commission, press release IP/25/2934, 5 December 2025, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2934>.

²⁹ An overview on the Commissions enforcement activities on the basis of the DSA can be found here: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>>.

³⁰ European Commission, press release IP/26/920, 29 April 2026, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_920>.

This coordination mechanism is of particular importance in cross-border cases, where multiple jurisdictions may be involved. By providing a structured forum for exchange, alignment, and mutual assistance, the EBDS contributes to the uniform application of the Regulation within the internal market and helps to mitigate the risk of divergent enforcement approaches across Member States. At the same time, its role remains primarily advisory, and the effectiveness of coordination depends largely on the alignment of national and EU-level practices.

F. Controversies

Despite its innovative approach, the DSA gives rise to a number of controversies relating to freedom of expression, the regulation of lawful but harmful content, the growing reliance on private and hybrid actors in the governance of online speech, and the structural limits of transparency.

I. Freedom of Expression and the Risk of Overblocking

One of the most prominent controversies surrounding the DSA concerns its potential impact on freedom of expression, in particular through the risk of overblocking.³¹ By imposing extensive compliance obligations on platforms, including notice-and-action mechanisms (Article 16 DSA) and systemic risk mitigation duties (Articles 34 and 35 DSA), the Regulation creates a regulatory environment in which platforms are structurally incentivised to minimise legal, financial, and reputational risks. This incentive structure is not neutral. Rather, it systematically favours precautionary moderation practices, encouraging platforms to remove or restrict content even where its legal status is uncertain. In this sense, overblocking does not merely arise as an incidental side effect but may be understood as an inherent feature of a regulatory model that externalises risk onto private actors and rewards risk-averse behaviour. Such practices risk suppressing lawful expression, particularly in areas characterised by legal ambiguity, such as hate speech and disinformation.³²

The risk is further amplified by the open-ended nature of key regulatory concepts, most notably that of “systemic risks”. While the flexibility of this concept

³¹ See, for a detailed discussion of the risks of overblocking and the tension between content moderation and freedom of expression, Julia Mroz, *Regulierung von Hate Speech in sozialen Netzwerken auf nationaler und europäischer Ebene*, in: Bernzen/Grisse/Kaesling (eds.), *Immaterialgüter und Medien im Binnenmarkt – Europäisierung des Rechts und ihre Grenzen*, Nomos 2022, pp. 160 et seq.

³² Alexander Peukert, *Zu Risiken und Nebenwirkungen des DAS*, *KritV* 2022, 57, 63 et seq.

allows the DSA to address evolving societal harms, it also confers a considerable degree of interpretative discretion on platforms. In combination with automated moderation tools and decision-making at scale, this may produce systematic biases towards removal, as platforms are likely to err on the side of caution in order to ensure compliance.

From a fundamental rights perspective, this dynamic gives rise to concerns about chilling effects, insofar as users may refrain from lawful expression due to the perceived risk of removal or reduced visibility. The combination of broad risk concepts, automated moderation, and strong compliance incentives may therefore create structural pressures towards precautionary moderation practices that disproportionately affect lawful expression.³³

II. Regulation of Lawful but Harmful Content

A second, closely related controversy concerns the treatment of so-called lawful but harmful content. While the DSA does not formally establish such a category, its systemic risk framework unmistakably addresses phenomena that may not necessarily fall within clearly defined categories of illegality but may nevertheless generate broader societal risks. In particular, the obligations applicable to very large online platforms and search engines extend to risks affecting civic discourse, electoral processes, public security and public health, including risks linked to the dissemination and amplification of disinformation (Articles 34 and 35 DSA; Recital 84).

This development marks a broader shift in regulatory logic. Rather than expanding substantive prohibitions, the DSA focuses on the structural conditions governing the dissemination, visibility and amplification of content.³⁴ The Regulation thus seeks to address large-scale societal harms associated with platform-mediated communication without formally redefining the legal boundaries between lawful and unlawful speech. At the same time, however, this approach has generated significant conceptual and constitutional debate, particularly because notions such as “systemic risks”, “harmful effects” and manipulative amplification remain inherently open-ended and context-dependent.³⁵

³³ Folkert Wilman/Saulus Lukas Kaleda/Paul-John Loewenthal, *The EU Digital Services Act, A Commentary*, 2024, Art. 14, para. 18; Janos Tamas Papp, *Moving Forward: Charting the Much-Needed Evolution of the Digital Services Act*, in: Szabo/Gyenyey/Lancos, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2024*, 457, 459 et seqq.

³⁴ See Giovanni De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press 2022, Section 5.1 (“Expressions in the Algorithmic Society”).

³⁵ See also Alexander Peukert, *Zu Risiken und Nebenwirkungen des DAS*, *KritV 2022*, 57, 70 et seqq.

Assessing whether online content contributes to systemic or harmful societal effects nevertheless remains highly difficult in practice. Content relating to public health crises, armed conflicts, migration or elections often combines factual assertions, political rhetoric, emotional mobilisation and ideological framing in ways that resist clear legal or factual classification. Platform operators are therefore frequently required to take operational decisions under conditions of significant legal and societal uncertainty, creating considerable discretion at the level of platform governance and content moderation.³⁶

The resulting model may accordingly be characterised as a form of indirect or architecture-based content governance. By targeting recommender systems, content prioritisation, virality mechanisms and platform design, the DSA seeks to influence visibility dynamics and communicative outcomes without directly regulating speech as such. At the same time, however, this form of governance is not subject to the same doctrinal constraints that traditionally govern direct restrictions on freedom of expression. Whereas direct limitations on speech typically require a clearly defined legal basis and remain subject to judicial scrutiny, the modulation of visibility through platform systems is largely mediated by private actors operating under significant regulatory pressure and within complex technical infrastructures. The DSA may therefore contribute to a gradual shift from legally defined limits of expression towards operationally defined limits of visibility, thereby relocating important normative decisions from courts and legislators to privately mediated systems of platform governance and systemic risk management.

III. Legitimacy of Trusted Flaggers

The DSA assigns an important role not only to platforms and public authorities, but also to a range of non-platform actors, most notably trusted flaggers (Article 22 DSA). These entities are granted a privileged procedural status

³⁶ Practical enforcement developments further illustrate these tensions in practice. Proceedings initiated by the European Commission against platforms such as X and TikTok have focused on risks associated with the dissemination and amplification of disinformation, election-related manipulation, recommender systems, and potentially addictive platform design. See European Commission, 'Commission opens formal proceedings against X under the Digital Services Act', press release, 18 December 2023, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-formal-proceedings-against-x-under-digital-services-act>>; European Commission, 'Commission opens formal proceedings against TikTok under the Digital Services Act', press release, 19 February 2024, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-formal-proceedings-against-tiktok-under-digital-services-act>>.

within notice-and-action mechanisms, as platforms are required to prioritise the processing of notices submitted by them.

The Regulation does not prescribe a specific organisational form or funding structure for trusted flaggers, resulting in a considerable degree of institutional diversity. Trusted flaggers may include civil society organisations, consumer protection bodies, or public and quasi-public institutions. In practice, designated entities include organisations such as HateAid³⁷, which focuses on combating online abuse, the Verbraucherzentrale Bundesverband³⁸, representing consumer interests, and jugendschutz.net³⁹, which operates in the field of youth protection online. Their fields of activity extend across a broad range of areas, including hate speech, consumer protection, intellectual property, fraudulent commercial practices, and violations of personality rights.⁴⁰

Although trusted flaggers do not formally take binding decisions, their practical influence should not be underestimated. By structuring the prioritisation of content review, they may significantly shape which content is examined and ultimately removed, thereby influencing how legal standards are operationalised in practice. In this sense, trusted flaggers contribute to the practical enforcement of legal norms in the digital sphere without themselves being subject to the full set of institutional and procedural constraints typically applicable to public authorities.

This gives rise to questions of legitimacy, accountability, and procedural fairness.⁴¹ While designation by Digital Services Coordinators introduces a degree of public oversight, the relevant criteria, such as expertise, independence, and representativeness, remain relatively open-textured and may be applied unevenly across Member States. As a result, the institutional quality and normative orientation of trusted flaggers may vary considerably throughout the Union. This is also reflected in public controversies surrounding individual organisations. In Germany, for example, HateAid has been subject to political and media scrutiny concerning its role in online content governance, including de-

³⁷ Website HateAid: <<https://hateaid.org>>.

³⁸ Website Verbraucherschutzzentrale Bundesverband: <<https://www.vzbv.de>>.

³⁹ Website Jugendschutz.net: <www.jugendschutz.net>.

⁴⁰ Across the European Union, the number of formally designated trusted flaggers remains relatively limited but is steadily increasing; at present, roughly 50 entities have been granted this status by national Digital Services Coordinator. An official list of awarded trusted flaggers can be found under: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa>>.

⁴¹ Nicolas Harding, Trusted Flagger nach dem Digital Services Act, MMR 2025, 94, para III; Folkert Wilman/Saulus Lukas Kaleda/Paul-John Loewenthal, The EU Digital Services Act, A Commentary, 2024, Art. 22, para 18.

bates regarding neutrality, public funding, and its broader influence on moderation processes.⁴²

More broadly, the trusted flagger mechanism exemplifies a wider structural development in platform regulation: the increasing reliance on non-state actors in the enforcement of legal norms. The DSA does not merely rely on platforms as intermediaries but incorporates additional private or hybrid actors into the enforcement framework. This may be understood as a form of functional delegation of enforcement tasks, raising the question whether sufficient safeguards exist to ensure that such hybrid arrangements remain compatible with principles of democratic legitimacy and the rule of law.

IV. Transparency Overload

Transparency constitutes a central pillar of the DSA's regulatory model. The Regulation introduces extensive disclosure obligations, including transparency reports (Article 15 DSA) and the publication of statements of reasons in the DSA Transparency Database (Article 24(5) DSA). These mechanisms generate large quantities of highly granular data, reflecting the scale and individualised nature of content moderation decisions.

This transparency architecture is operationalised in particular through the DSA Transparency Database operated by the European Commission, which aggregates statements of reasons submitted by online platforms in near real time.⁴³ The database already contains several billion entries covering moderation decisions across hundreds of platforms. Nevertheless, the practical value of this information for effective oversight remains contested. Reported figures may vary depending on relevant timeframes, aggregation methods, and reporting practices, creating difficulties for comparability and systematic analysis. Moreover, the sheer volume and complexity of the available data may itself become an obstacle to meaningful scrutiny.

This gives rise to a broader structural concern which can be described as “transparency overload”. While the DSA significantly increases the availability of information concerning platform governance, transparency does not automatically translate into accountability. Effective oversight depends not only on disclosure as such, but also on the accessibility, comprehensibility, and practical usability of the information provided. In this respect, the DSA raises the question whether large-scale transparency mechanisms alone are sufficient to

⁴² Kontraste/rbb24, press release, 9. April. 2026: <https://www.rbb-online.de/kontraste/archiv/20260409_2145/hate-aid-im-visier.html>.

⁴³ Website DSA Transparency Database: <<https://transparency.dsa.ec.europa.eu/>>.

ensure meaningful democratic, regulatory, and academic scrutiny of platform governance practices.⁴⁴

V. Market Effects and Regulatory Asymmetries

Finally, the DSA may have unintended consequences for market structure. Compliance with its obligations entails significant administrative, organisational, and technical costs, particularly for services subject to enhanced obligations, such as very large online platforms and search engines (Articles 33–37 DSA). Although the Regulation differentiates obligations according to size and reach, the overall compliance burden may still disproportionately affect smaller providers. These actors may lack the resources necessary to implement complex risk management systems, auditing procedures, and transparency mechanisms. As a result, the DSA may contribute to regulatory asymmetries, reinforcing the position of large platforms that are better equipped to absorb compliance costs.

Moreover, the Regulation relies extensively on information generated and controlled by the platforms themselves, particularly in the context of systemic risk assessments and data access (Article 40 DSA). This creates a potential informational dependency of regulators on large platforms, which possess superior technical expertise, infrastructural knowledge, and control over relevant data. The DSA therefore risks producing a structural paradox; while seeking to constrain platform power, its enforcement model simultaneously depends on the organisational and informational capacities of the very actors it aims to regulate.

G. Conclusion and Outlook

The preceding analysis suggests that the DSA does not constitute a definitive solution to the underlying challenges that prompted its adoption. Its effectiveness remains shaped by persistent tensions within the Regulation itself, including the indeterminacy of systemic risk governance, the increasing reliance on private actors, and the continuing difficulties associated with balancing freedom of expression and the mitigation of online harms. Moreover, recent developments, such as shifting platform moderation practices, new forms of state intervention aimed at controlling access to digital services, and the growing impact of generative artificial intelligence, suggest that the regula-

⁴⁴ Marie-Therese Sekwenz/Rita Gsenger, *The Digital Services Act: Online Risks, Transparency and Data Access*, in: Gsenger/Sekwenz, *Digital Decade: How the EU Shapes Digitalisation Research*, 2025, 119 et seqq.

tory environment surrounding digital communication remains subject to significant and ongoing transformation.

I. Systemic Risk Governance under the DSA

The Digital Services Act introduced a fundamental shift in the regulation of digital communication. Rather than focusing on the legality of individual content, it establishes a framework for governing the systemic conditions under which content is produced, disseminated, and amplified. In this model, platforms are no longer treated merely as intermediaries, but as key infrastructures of the digital public sphere. In the context of hate speech and disinformation, this shift is particularly significant. Both phenomena expose the limits of traditional legal approaches based on clearly defined categories of unlawful conduct. While certain forms of harmful content may be illegal, a substantial proportion remains within the scope of protected expression. The DSA responds to this challenge not by expanding substantive prohibitions, but by targeting the mechanisms that shape visibility and reach, including recommender systems, platform design, and organisational processes.

II. The Limits of Systemic Risk Governance

This regulatory model is not without tensions. At its core lies the concept of systemic risk, which functions as a central organising principle of the DSA. While this concept enables a flexible and forward-looking form of regulation, it remains inherently indeterminate, leaving considerable discretion in its interpretation and operationalisation. At the same time, the DSA relies heavily on private actors for the implementation of regulatory objectives. Platforms are required to assess and mitigate risks, design safeguards, and operationalise abstract legal standards. This effectively shifts key normative decisions to private entities, raising questions of legitimacy, accountability, and effective oversight, particularly where such decisions shape the visibility of lawful expression.

Further challenges arise in relation to fundamental rights. The risk of overblocking, the opacity of algorithmic systems, and the procedural asymmetries between platforms and users may affect freedom of expression and access to information. Although the DSA introduces procedural safeguards, such as notice-and-action mechanisms, reason-giving obligations, and complaint-handling systems, these primarily structure decision-making processes rather than substantively constrain outcomes.

Ultimately, the responsibility for safeguarding the conditions of democratic discourse and media pluralism remains with the state. The DSA does not eliminate this responsibility but redistributes it within a hybrid governance framework in which public oversight and private ordering are closely intertwined, and not always clearly aligned.

III. Fragmentation in Platform Governance

At the same time, developments at the level of platform governance point in a partially divergent direction. In recent years, major platforms have begun to recalibrate their content moderation strategies, in some cases significantly reducing the scope of proactive interventions and shifting responsibility away from centralised moderation structures.

A particularly illustrative example is provided by recent policy changes at Meta. In January 2025, the company announced a fundamental restructuring of its content moderation framework, including the discontinuation of large parts of its third-party fact-checking programme, initially in the United States, and its replacement with user-driven mechanisms such as “community notes”.⁴⁵ Inspired by similar approaches adopted by X, this model relies on users themselves to identify and contextualise potentially misleading content. Moreover, Meta signalled a broader shift towards prioritising freedom of expression and reducing what it described as excessive or erroneous removals of lawful content. These developments can be interpreted as marking a departure from the more interventionist moderation strategies adopted in the aftermath of earlier disinformation crises. Content moderation has increasingly become a site of political contestation, particularly in the United States, where platforms have faced criticism for allegedly over-enforcing moderation rules and engaging in forms of private censorship. The shift towards community-based moderation might also be driven by economic and operational considerations, as it reduces the need for extensive moderation infrastructures while allowing platforms to limit both costs and legal exposure.

However, these developments have also raised significant concerns. Meta’s own Oversight Board criticised the company for implementing the policy changes “hastily” and without sufficient assessment of their human rights impact.⁴⁶ In particular, concerns have been expressed that reducing proactive

⁴⁵ See Meta, “More Speech and Fewer Mistakes”, 7 January 2025, <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/?utm_source=chatgpt.com>.

⁴⁶ See Dan Milmo, ‘Meta “hastily” changed moderation policy with little regard to impact, says oversight board’, The Guardian, 23 April 2025, <<https://www.theguardian.com/technolog>>.

moderation and automated detection mechanisms may increase the circulation of harmful content, especially in high-risk contexts such as political crises or situations of intergroup conflict.

More fundamentally, these developments reveal a potential misalignment between evolving platform practices and the regulatory logic underlying the DSA. While the DSA is premised on the idea that platforms should assume structured responsibilities for the identification and mitigation of systemic risks, recent developments suggest a partial retrenchment from precisely such responsibilities in certain political and regulatory environments. This creates a risk of increasing regulatory divergence, particularly where global platforms adopt differentiated governance models across jurisdictions. These tensions have also acquired a more explicitly geopolitical dimension. In late 2025, the United States adopted restrictive measures against several European actors associated with content moderation and disinformation governance frameworks, framing their activities as forms of “extraterritorial censorship”.⁴⁷ This episode illustrates how platform regulation is increasingly embedded in broader conflicts over digital sovereignty and the legitimate limits of state influence over online discourse.

IV. From Platform Governance to Access Control

Recent developments suggest that political responses to online harms may increasingly extend beyond platform governance towards more direct forms of state intervention and access control. While the DSA is built around due diligence, procedural safeguards, and systemic risk mitigation, a growing number of states are considering or adopting more direct interventions aimed not merely at structuring platform behaviour, but at restricting access to digital services themselves.

A particularly important example concerns age-based restrictions on access to social media services. Australia has moved furthest in this direction. Since 10 December 2025, age-restricted social media platforms must take “reasonable steps” to prevent Australians under 16 from creating or keeping accounts.⁴⁸ The regime is enforced against platforms rather than against

[ogy/2025/apr/23/meta-hastily-changed-moderation-policy-with-little-regard-to-impact-says-oversight-board](https://www.srf.ch/news/international/usa/wegen-angeblicher-zensur-usa-einreiseverbot-gegen-fuenf-europaeer-eu-droht-mit-vergeltung).

⁴⁷ See SRF News, “USA: Entry bans against five Europeans – EU threatens retaliation” (24 December 2025), available at: <<https://www.srf.ch/news/international/usa/wegen-angeblicher-zensur-usa-einreiseverbot-gegen-fuenf-europaeer-eu-droht-mit-vergeltung>>.

⁴⁸ See Australian Government, Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts, ‘Social media minimum age’, available at

children or parents, and the law has been presented as a response to the harmful effects of social media design features, including compulsive use, exposure to harmful content, and risks to minors' health and wellbeing.

Comparable debates are now unfolding in Europe. In France, the National Assembly approved a bill in January 2026 that would ban access to social media for children under 15, although disagreement between the parliamentary chambers has persisted over the exact scope of the measure.⁴⁹ In Austria, the government announced in March 2026 its intention to introduce a statutory minimum age of 14, with the proposal specifically framed around harmful platform functionalities and addictive algorithmic design rather than particular named services.⁵⁰ At EU level, the debate has also intensified: the Commission has promoted a common age-verification solution, and a broader political discussion on minimum age thresholds is now underway across a growing number of Member States.⁵¹

These initiatives respond to legitimate concerns, particularly regarding harmful content, cyberbullying, addictive design, and the commercial exploitation of minors' attention. At the same time, they raise difficult legal and practical questions. Effective age assurance may require intrusive forms of verification; anonymous or privacy-preserving solutions remain technically and institutionally contested; and broad age-based restrictions risk shifting regulatory attention away from platform architecture and systemic incentives towards exclusionary access bans. In this respect, such measures go beyond the DSA's basic logic. Rather than structuring platform governance through procedural and risk-based duties, they seek to exclude certain users from participation altogether, at least with respect to specified services or functionalities.

A second development concerns more direct state interventions affecting access to platforms as such. The most prominent recent example is Brazil's tem-

https://www.infrastructure.gov.au/media-communications/internet/online-safety/social-media-minimum-age?utm_source=chatgpt.com.

⁴⁹ See The Guardian, 'French lawmakers vote to ban social media use by under-15s', 27 January 2026, <<https://www.theguardian.com/world/2026/jan/27/france-social-media-ban-under-15s>>.

⁵⁰ See Reuters, 'Austria plans social media ban for children under 14', 27 March 2026, <<https://www.reuters.com/business/media-telecom/austria-plans-social-media-ban-children-under-14-2026-03-27/>>.

⁵¹ European Commission, press release, 'Commission sets out a common approach for EU-wide Age Verification technologies', 29 April 2026, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-sets-out-common-approach-eu-wide-age-verification-technologies?utm_source=chatgpt.com>.

porary blocking of X in 2024.⁵² After a conflict over compliance with judicial orders and the requirement to appoint a legal representative in the country, Brazil's Supreme Federal Court ordered internet service providers to block access to the platform nationwide. Access was restored only after X complied with the relevant orders, paid fines, and appointed a representative.

This type of intervention reflects a regulatory logic fundamentally different from that of the DSA. The DSA seeks to discipline platforms through transparency, accountability, and systemic risk mitigation while preserving the basic availability of services within the internal market. By contrast, age-based bans and platform suspensions rely on exclusion, service restriction, or direct sovereign control over access to communication infrastructures. They therefore raise distinct concerns under constitutional and international human rights law, including proportionality, due process, freedom of expression, and access to information. Current developments thus suggest that the future regulation of digital communication may not be shaped by the DSA alone, but by a more heterogeneous and increasingly interventionist set of legal responses.

V. Generative AI and the Amplification of Systemic Risks

These challenges are likely to intensify in light of ongoing technological developments. Generative artificial intelligence significantly lowers the barriers to the production of misleading, manipulative, and synthetic content. It enables the rapid creation of texts, images, audio, and video that can be disseminated at scale and tailored to specific audiences. In this respect, generative AI does not merely increase the quantity of problematic content; it also enhances its plausibility and strategic usefulness.

A further challenge lies in the growing sophistication of synthetic media, particularly deepfakes. AI-generated or AI-manipulated content increasingly blurs the line between authentic and fabricated communication and thereby undermines established cues of credibility.⁵³ The EU has begun to respond to these risks through transparency obligations under the AI Act, including spe-

⁵² See The New York Times, 'Brazil Blocks X After Musk Ignores Court Orders,' 30 August 2024, <<https://www.nytimes.com/2024/08/30/world/americas/brazil-elon-musk-x-blocked.html>>.

⁵³ See Bobby Chesney and Danielle Citron, "Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security", 107 California Law Review (2019), Part I.C ("Fueling the Fire"), emphasising that deepfakes interact with social media amplification structures, information cascades, and cognitive biases in ways that accelerate the dissemination and credibility of deceptive content.

cific rules concerning AI-generated content and deepfakes. Yet such obligations address only part of the problem: they may improve transparency, but they do not in themselves prevent the rapid dissemination and amplification of deceptive content through platform systems. At the same time, generative AI interacts with existing platform architectures in ways that may intensify systemic risks. Where recommendation systems privilege emotionally charged or polarising material, AI makes it easier to produce precisely such content in scalable and highly adaptable forms. In this sense, generative AI amplifies existing vulnerabilities in the digital information environment rather than creating an entirely new category of risk.

Under these conditions, the distinction between illegal content and lawful but harmful content may become increasingly difficult to operationalise in a consistent and predictable manner. This places additional pressure on regulatory models that rely on that distinction as a central organising principle and suggests that future governance will require a combination of transparency duties, systemic oversight, and broader forms of societal resilience.

VI. The Competitiveness Turn in EU Digital Regulation

Recent developments suggest a broader shift in the political and regulatory environment surrounding EU digital regulation. While the legislative cycle between roughly 2020 and 2024 was characterised by an unprecedented expansion of digital regulation, including the adoption of the DSA, the DMA, the AI Act and the Data Act, the current regulatory discourse increasingly emphasises simplification, competitiveness, innovation capacity, and the cumulative burden of regulation on European businesses. This shift is particularly visible in the European Commission’s “Digital Omnibus” proposal presented in November 2025.⁵⁴ The initiative forms part of a broader series of Omnibus packages aimed at reducing regulatory complexity and streamlining compliance obligations across several policy fields within the Union. In the digital field, the Commission explicitly frames the initiative as a first step in a wider effort to “stress-test” the digital *acquis* and simplify the increasingly dense framework of EU digital legislation.

⁵⁴ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital regulatory framework and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868 and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus Regulation), COM(2025) 837 final, 19 November 2025.

From a broader governance perspective, this development may indicate the emergence of a third phase of EU digital regulation. The first phase, particularly associated with the Juncker Commission's Digital Single Market strategy, focused primarily on market integration and the removal of barriers within the internal market. The subsequent phase under the von der Leyen Commission was marked by a substantial expansion of regulatory intervention aimed at platform accountability, digital sovereignty, systemic risk governance, and the constitutionalisation of the digital public sphere. By contrast, the current phase appears increasingly shaped by concerns relating to Europe's economic competitiveness and regulatory sustainability. The Staff Working Document accompanying the Digital Omnibus repeatedly refers to the need for a "simpler and faster Europe", a reduction of compliance costs, and a more "innovation-friendly implementation" of digital rules.⁵⁵ The initiative is also explicitly linked to the broader competitiveness discourse reflected in the Draghi⁵⁶ and Letta⁵⁷ reports, both of which warned against the economic effects of regulatory accumulation and administrative fragmentation within the Union.

At present, the Digital Omnibus does not directly amend the DSA itself. The proposal primarily targets parts of the data acquis, cybersecurity legislation, and aspects of the AI regulatory framework. Nevertheless, the accompanying documents expressly announce a broader "Digital Fitness Check" of the Union's digital legislation and identify the DSA as one of the instruments scheduled for future evaluation during the current legislative cycle. Although the Commission simultaneously emphasises that simplification efforts should not undermine the underlying objectives or standards of existing legislation, the initiative nonetheless illustrates a changing political and economic environment surrounding EU digital governance.

⁵⁵ European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the documents Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital legislative framework, and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868, and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus) / Amending Regulations (EU) 2024/1689 and (EU) 2018/1139 as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus on AI), SWD(2025) 836 final, Brussels, 19 November 2025, p. 2.

⁵⁶ Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, Report for the European Commission, September 2024, <https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en>.

⁵⁷ Enrico Letta, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, Report to the European Council, April 2024, <<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>>.

VII. Beyond the DSA: Platform Governance in the Age of Synthetic Communication

The Digital Services Act represents a significant step in the evolution of platform regulation. By shifting the regulatory focus from individual pieces of content towards systemic risks, platform architectures, and procedural governance mechanisms, it provides a more structurally oriented response to the dynamics of digital communication. At the same time, the model introduced by the DSA remains inherently contested and exposed to continuous transformation. Platform governance practices are evolving rapidly, regulatory approaches increasingly diverge across jurisdictions, and technological developments, particularly generative artificial intelligence, are reshaping the production and dissemination of digital content.

These developments expose the limits of a regulatory framework that continues to rely on transparency obligations, procedural safeguards, and risk mitigation duties as instruments for stabilising digital public discourse. The growing proliferation of AI-generated and synthetic content may increasingly blur the distinction between authentic and artificial communication, thereby contributing to broader forms of informational uncertainty and declining trust in online environments.⁵⁸ If digital platforms gradually lose their function as trusted spaces of public communication, political pressures for more interventionist forms of regulation may intensify, including stronger identity verification requirements, mandatory labelling of synthetic content, or more direct forms of state intervention aimed at protecting the integrity of digital communication infrastructures. Against this background, the DSA is best understood not as a final settlement, but as a regulatory baseline within a rapidly evolving technological and geopolitical environment.

⁵⁸ See Sarah Montani/Rolf H. Weber, *Synthetische Persönlichkeit und der Schutz des Selbst*, in Rolf H. Weber, *Künstliche Intelligenz und rechtliche Normenordnung* (2025), pp. 244 et seq., arguing that AI-generated synthetic realities may progressively blur the distinction between authentic and simulated communication and thereby affect the perceived authenticity of digital interaction spaces.

Euz

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

28. Jahrgang

Herausgeber

Europa Institut an der
Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

Institut für deutsches und
europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der
Universität Heidelberg
Friedrich-Ebert-Platz 2
69117 Heidelberg
Deutschland

LL.M. Internationales
Wirtschaftsrecht
Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Dr. h.c. Yeşim M. Atamer, Universität Zürich (Vertrags- und Handelsrecht); Prof. (em.) Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich (Staatsrecht und Demokratie); Prof. Dr. Michael Hahn, Universität Bern (Wirtschaftsvölkerrecht); Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich (Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht); Prof. Dr. Sebastian Heselhaus, Universität Luzern (Umwelt, Energie); Prof. Dr. Bernd Holznapel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. (em.) Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Auswärtige Beziehungen); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Helen Keller, Universität Zürich (EMRK); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i. Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Francesco Maiani, Universität Lausanne (Strafjustiz und öffentliche Verwaltung); Prof. Dr. René Matteotti, Universität Zürich (Steuerrecht); Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Heidelberg (int. Strafprozessrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Binnenmarkt und Industriepolitik); Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich (Institutionelles, Rechtsstaatlichkeit); Prof. Dr. Roger Rudolph, Universität Zürich (Arbeits- und Privatrecht); Prof. Dr. Florent Thouvenin, Universität Zürich (Datenschutz); Prof. Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Digitale Transformation); Prof. (em.) Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Konsumentenschutz)

Redaktion

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt (Leitung)

MLaw Sophie Tschalèr

Dr. Wesselina Uebe, Rechtsanwältin

Dr. Petra Bitterli

Urheberrechte

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

Cover-Foto: Lars H Knudsen, [Pexels](#)

Erscheinungsweise

EuZ – Zeitschrift für Europarecht erscheint zehnmal jährlich online. Die Leitartikel werden zu Beginn des Folgejahres zusätzlich in Form eines Jahrbuchs als eBook sowie im Wege des print on demand veröffentlicht.

Zitierweise

EuZ, Ausgabe 1/2025, A 1.

ISSN

1423-6931 (Print)

2813-7833 (Online)

Kontakt

EIZ Publishing c/o Europa Institut an der Universität Zürich

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt

Bellerivestrasse 49

8008 Zürich

Schweiz

eiz@eiz.uzh.ch

Version 1.00-20260601

DOI

Nula Katharina Frei/Lena Hehemann, Im gläsernen Labor? Europäische Transparenzanforderungen an tierexperimentelle Forschung und ihre Bedeutung für die Schweiz, <https://doi.org/10.36862/6MS3-CCSR>;

Tobias Baumgartner, The Limits of Systemic Risk Governance under the Digital Services Act: Fake News, Hate Speech and the Digital Public Sphere, <https://doi.org/10.36862/60S3-0D9N>