

spricht, dass der Grundansatz des NetzDG »in der Strukturierung der Verantwortungswahrnehmung großer gewerblicher Plattform-Intermediäre« bestehe, wird darin der mit der Gesetzgebung einhergehende Steuerungswandel von der Selbstregulierung zur *regulierten* Selbstregulierung deutlich.

Auf der einen Seite beinhaltet das NetzDG als hierarchische Steuerungsformen zu klassifizierende Elemente. Es enthält Vorgaben und Verpflichtungen, denen Plattformbetreiber innerhalb eines definierten Zeitrahmens nachkommen müssen, wenn sie nicht mit empfindlichen Strafen belegt werden wollen. Hieran zeigt sich auch, dass die immer mal wieder formulierte Annahme der Unregulierbarkeit global agierender Digitalkonzerne auf nationalstaatlicher Ebenen (und auch auf europäischer Ebene, wie beispielsweise die Datenschutzgrundverordnung und der in Kapitel V.3.6 behandelte Digital Services Act zeigen) nicht haltbar ist (vgl. auch Pistor 2021: 21f.).²⁷ Diese können »durchaus unter Druck gesetzt und zu Regulierung gezwungen werden« (Thiel 2019: 53; auch Pohle/Thiel 2019: 62f.). Auf der anderen Seite überträgt das NetzDG implizit und explizit staatliche Aufgaben auf Private – dieser, von unterschiedlichen Akteuren bereits beim Gesetzesentwurf kritisch angemerkte Aspekt (siehe nachfolgendes Kapitel und Tabelle 17) wird später als Phänomen der Privatisierung der Rechtsdurchsetzung (siehe Kapitel V.3.3) sowie der Privatisierung der Rechtsetzung (siehe Kapitel V.3.4) vertiefend aufgegriffen.

V.3.2 Polity: Akteure und Akteurskonstellationen

Die Akteurskonstellation im Feld der Inhaltsregulierung auf internetbasierten Plattformen fällt sehr heterogen aus (siehe Tabelle 15). Auf der einen Seite stehen – im Sinne des NetzDG als Steuerungsobjekte – die Plattformbetreiber:innen. Hierunter fallen insbesondere die großen Diensteanbieter:innen wie Alphabet (mit Google und YouTube), Meta (mit Facebook und Instagram), reddit, Telegram, TikTok und Twitter. Auf der anderen Seite befinden sich die Nutzer:innen dieser Dienste, die selbst wiederum sehr heterogen ausfallen. Zum einen sind hier die »normalen« Nutzer:innen zu nennen. Diese übernehmen jedoch als aktive Prosumer:innen nicht nur primär die Content-Generierung auf den Plattformen, sondern beanstanden als Melder:innen auch (vermeintlich) rechtswidrige Inhalte oder stellen solche als Störer:innen online. Zum anderen kommen die professionellen Plattformnutzer:innen hinzu. Hierzu zählen sowohl Wirtschaftsakteure wie Unternehmen, die selbst Inhalte generieren oder Werbung schalten, Werbenetzwerke sowie Medienunternehmen oder (freischaffende) Journalist:innen und Autor:innen. Für die Frage des Umgangs mit Internetinhalten kommen als dritte Gruppe die zivilgesellschaftlichen Organisationen hinzu. Hierbei lassen sich insbesondere die Bereiche der auf Freiheits- und Bürger:innenrechte fokussierten Organisationen, Vereinigungen mit

27 Ähnliches könnte sich auch mit Blick auf die durch Netzwerk- und Skaleneffekte zurückzuführende Monopol- beziehungsweise Oligopolbildung in der Digitalwirtschaft zeigen. So laufen etwa in den USA Bemühungen, Facebook zu zerschlagen – wobei das 20. Jahrhundert mit der Zerschlagung von American Telephone & Telegraph (AT&T) und Standard Oil als Blaupause dient. »Allerdings sprechen manche Argumente dafür, dass die digitale Ökonomie hier eine systematisch höhere Dynamik aufweist und schwerer zu kontrollieren ist« (Mergel 2022: 250).

(netzaffiner) technische Expertise einerseits sowie die im Jugend(medien)schutz engagierten Akteure und Organisationen häufig von Hassbotschaften betroffener Personen-
gruppen andererseits unterscheiden. Als vierte Gruppe der Interessensakteure können schließlich die Strafverfolgungsbehörden wie Polizei oder Staatsanwaltschaft sowie andere Akteure aus dem Bereich des Rechts beziehungsweise die Kollektivorganisationen der hier tätigen Personen genannt werden.

Tabelle 15: Dienste- und Inhaltspolitik: Plurale und heterogene Akteurslandschaft

Kategorien	Interessensakteure
Prosumer:innen	Nutzer:innen
	Autor:innen/Journalist:innen
Wirtschaft	Medien
	Plattformbetreiber:innen
	Werbepartner:innen
Zivilgesellschaft	Bürger:innenrechte
	Technische Expertise
	Betroffenengruppen
	Jugend(medien)schutz
Strafverfolgungsbehörden und Recht	Polizei
	Staatsanwaltschaft

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Die Breite des Feldes bringt also eine ebenso differenzierte und heterogene Landschaft an (Interessens-)Organisationen mit sich. Wie diese inhaltlich zueinander stehen, lässt sich nicht pauschalisieren. »Die Kollision verschiedenster Interessen führt zur Bildung neuer und wechselnder Akteurskonstellationen rund um das Thema Regulierung von digitalen Inhalten« (Küllmer/Breindl 2019: 334).

Diese heterogene Akteurslandschaft spiegelte sich auch in den Stellungnahmen zum Entwurf der NetzDG wider. Zu dem am 14.03.2017 veröffentlichten Referentenentwurf des Gesetzes durch das BMJV (2017a) gingen 22 verbandliche Stellungnahmen ein. Dabei entfielen neun auf zivilgesellschaftliche Organisationen, vier auf Verbände aus dem Bereich Recht sowie neun auf Akteure aus dem Wirtschaftssektor (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Verbandliche Stellungnahmen zum Entwurf des NetzDG 2017

Zivilgesellschaft	Recht	Wirtschaft
Amadeu Antonio Stiftung (AAS)	Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK)	Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW)
Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik (DGRI)	Deutscher Anwaltsverein (DAV)	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (bitkom)
Deutscher Journalisten-Verband (DJV)	Deutscher Richterbund (DRB)	Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (BIU)
Gesellschaft für Informatik (GfI)	Neue Richtervereinigung (nrv)	eco – Verband für Internetwirtschaft
Gesicht Zeigen! Für ein welt-offenes Deutschland		Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter (FSM)
jugendschutz.net		Facebook
Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)		Google/YouTube
Reporter ohne Grenzen (RSF)		Selbstregulierung Informationswirtschaft (SRIW)
Zentralrat der Juden in Deutschland (ZJD)		Verband Private Rundfunk und Telemedien (VPRT)

Quelle: BMJV (2017b); eigene Darstellung.

Die nicht immer klar abgrenzbaren, einander gegenüberstehenden oder sich überschneidenden Interessenlagen dieser heterogenen Akteurskonstellation werden an den Stellungnahmen zum NetzDG deutlich. Es kommen nicht nur vielfältige und unterschiedliche Kritikpunkte an dem Gesetzesentwurf zur Sprache. Vielmehr kritisieren Akteure aus den verschiedenen Gruppen häufig ähnliche Punkte. Dabei zeigen sich allerdings keine übereinstimmenden Muster im Sinne sich bildender Koalitionen (siehe Tabelle 17).

Jenseits inhaltlicher Aspekte zum Entwurf führte bereits der Zeitplan der Verbändebeteiligung zu großer Kritik vonseiten der Zivilgesellschaft. Dem auf den 14.03.2017 datierten Schreiben des BMJV sollten die verbandlichen Stellungnahmen zum Entwurf bis zum 30.03. folgen. Dies sei »äußerst knapp bemessen«: »Eine substantielle Stellungnahme zu den durch den Referentenentwurf aufgeworfenen komplexen Fragen im Umfeld der Providerverantwortlichkeit und mehr noch der betroffenen Meinungs- und Informationsfreiheit ist innerhalb dieser kurzen Frist nicht zu leisten«, monierte beispielsweise die Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik (DGRI) und äußerte zugleich »schwerwiegende europarechtliche, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Einwände« (DGRI 2017: 2).

Tabelle 17: Kritikpunkte ausgewählter Stellungnahmen zum Entwurf des NetzDG 2017

Kritikpunkte	Zivilgesellschaft	Recht	Wirtschaft
Übertragung der Rechtsdurchsetzung auf Private	DGRI AAS		bitkom
Gefahr für Rede-, Meinungs- und Informationsfreiheit	DGRI DJV AAS		BIU bitkom SRIW
Risiko von Bußgeld führt zur Sperrung ohne Prüfung (overblocking; Entfernung zulässiger Inhalte)	DGRI		SRIW
Journalistische Inhalte (Presse- und Rundfunkfreiheit) werden nicht anders behandelt als Nutzer:innen-Inhalte/Betrifft auch rechtswidrig erlangte aber öffentlichkeitsrelevante Informationen	DJV		
Keine explizit wirksamen Maßnahmen gegen Kopien rechtswidriger Inhalte; nur durch Uploadfilter möglich, die Gefahr von Zensur beinhalten; umfassende kontextbezogene Abwägung erforderlich statt vorbeugender Maßnahmen, die technisch, automatisch und passiv erfolgen; Verhältnismäßigkeit und Mittel-Zweck-Relation	DGRI DJV		
Schutzansprüche für Betroffene (gegen unberechtigte Löschung) fehlen (Widerspruchsrecht/Gegendarstellung)	DJV	nrv	BIU bitkom
Fälle nicht immer eindeutig; Unwahrheit/Rechtswidrigkeit nicht ohne Weiteres feststellbar, häufig nicht offensichtlich; unbestimmte Rechtsbegriffe; objektive Bedingung der Strafbarkeit können nur Gerichte feststellen (rechtswidrige vs. strafbare Inhalte)	DGRI DJV jugendschutz.net	nrv	BIU bitkom
Starre Fristen (24Std./7 Tage) bei nicht offensichtlichen Fällen zu kurz für Prüfung, Berücksichtigung der Belange von Störer:innen und zur Einholung externer Expertise	DGRI DJV AAS		BIU bitkom

Gesetz allein für eine Lösung des gesellschaftlichen Problems nicht ausreichend/Justiz und Strafverfolgung bedürfen ebenfalls der Sensibilisierung, benötigten Ressourcen, Wissen	AAS	BIU
Konformität mit EU-Recht fraglich (Geltung für alle Anbieter sozialer Netzwerke verstößt gegen Herkunftslandprinzip Art. 3 ECRL; starre Fristen; Pflicht zur Rechtswidrigkeit zu ermitteln; proaktive Überwachung; Erweiterung von Notice-And-Take-down auf sämtliche Kopien auf der Plattform; Differenzierung nach Unternehmensgröße gegen Art. 14 und 15 ECRL)	DGRI	bitkom SRIW
Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes; Kommunikation Länderkompetenz	DGRI	bitkom
Weltweite Löschung/Anwendbarkeit deutschen Rechts nicht immer möglich	DGRI	bitkom
Berichtspflicht über verspätet Löschung verstößt gegen Schutz vor Selbstbezeichnung		bitkom SRIW
Kopie des Inhalts zu unspezifisch (wortlautidentisch oder sinngemäß, distanzierendes Zitieren)		bitkom
Notice-And-Take-down für alle Kopien verstößt gegen BVG: Kontextabwägung und Betroffeneninteressen	DGRI DJV	
Datenschutz: Datenherausgabe an Dritte nicht nur zur Strafverfolgung, sondern um zivilrechtliche Ansprüche durchzusetzen; pauschale, unbeschränkte Vorratsspeicherpflicht verstößt gegen Recht auf informationelle Selbstbestimmung	DGRI	
Beschwerdeverfahren nicht detailliert genug		SRIW
Dreiecksverhältnis (Plattform, Störer:in, Betroffene) (Verfahren) unzureichend geklärt		nrv

Zu speichernde Informationen sind nicht präzisiert	jugendschutz.net	
Nur inländische Zustellungsbevollmächtigte, keine außergerichtliche Zustellung (insb. im Ausland); besser wären inländische Vertreter:innen oder Bevollmächtigte		BRAK nrv
Bevollmächtigung auf Verwaltungs-/Ordnungswidrigkeitsverfahren erweitern (Landesmedienanstalten)	jugendschutz.net	
Bußgeldvorschriften überschreiten Bestimmtheitsgebot; Gewinnabschöpfung wäre effektiv und hinreichend bestimmt		nrv SRIW
Bußgeldbewehrung auch für nicht (rechtzeitige) Benennung einer empfangsberechtigten Person für Auskunftersuchen inländischer Strafverfolgungsbehörden		DRB
Bußgelder nicht nur gegenüber Plattformen, sondern auch persönliche Haftung handelnder Personen		nrv
Fehlende Frist für Auskunftersuchen von Strafverfolgungsbehörden	jugendschutz.net	DRB
Fehlende Pflicht zur Herausgabe der Störer:innendaten/Auskunftsanspruch Betroffener auf Bestandsdaten für zivilrechtliche Ansprüche oder andernfalls Haftung der Plattform für Inhalte; Löschantrag an Plattformen	DJV	BRAK DRB nrv
Klarstellen, dass Plattformen bei Nichtlöschung als Mittäter in Betracht kommen		nrv
Hasskriminalität und strafbare Falschnachrichten zu unscharf, Liste von Straftatbeständen willkürlich	DJV	
Ausweitung der relevanten Tatbestände wünschenswert	jugendschutz.net	
Beschränkung auf Plattformen mit mehr als zwei Millionen Nutzer:innen aufheben; kleine Anbieter durch angepasste Berichtspflicht entlasten	ZdJ	

Grenze von zwei Millionen Nutzer:innen zu niedrig; wirkt als Markteintritts-/Wachstumsschranke; registrierte Nutzer:innen im Inland kein aussagekräftiges Kriterium	BIU bitkom
Pflicht zur Identifizierung der Nutzer:innen bei Anmeldung mit Sanktionierung bei Unterlassung wünschenswert	DRB
Anreiz, über die Plattform statt in gerichtliche Auseinandersetzung mit Störer:innen zu gehen	DGRI
Konsequenzere Strafverfolgung der Störer:innen	bitkom
Richtervorbehalt bei Bußgeldentscheidung einer Verwaltungsbehörde aufgrund nicht entfernter oder gesperrter rechtswidriger Inhalte wird abgelehnt	DRB nrv
NetzDG verlagert Hate Speech und Fake News auf andere Plattformen ¹	AAS
Nicht ausreichend auf soziale Netzwerke beschränkt (Anwendungsbereich zu unbestimmt)	BIU bitkom
Vierteljährliche Berichtspflicht unverhältnismäßig	BIU bitkom
Übergangsfrist zu kurz	bitkom

Anmerkung 1: Rechte US-Nutzer:innen warfen etwa Facebook wegen des Vorgehens gegen Hate Speech Zensur vor und wechselten zu Alternativen wie Parler (vgl. Menkes 2022: 37).

Quellen: AAS (2017); bitkom (2017); BRAK (2017); DGRI (2017); DJV (2017); DRB (2017); jugendschutz.net (2017b); nrv (2017); SRIW (2017); ZdJ (2017); eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Zusammengenommen lassen sich aus Steuerungsperspektive fünf zentrale, kritische Aspekte aus den Stellungnahmen herausarbeiten:

1. Bezogen auf die *Steuerungswirkung* wurden *nicht intendierte Nebenwirkungen* hervorgehoben. Es bestehe die Gefahr von Zensur beziehungsweise einer Einschränkung der Rede-, Meinungs- und Informationsfreiheit.
2. Diese Gefahr resultierte aus einer *Fehlsteuerung* durch falsche Anreize, die sich aus der Kombination dreier Aspekten ergeben würden. Die kurzen Lösch- beziehungsweise Sperrfristen und die Verpflichtung, eine wiederholte Veröffentlichung beanstandeter Inhalte zu unterbinden, würden, kombiniert mit hohen Bußgeldern, zu einer fehlgeleiteten Steuerungswirkung führen. Da zu wenig Zeit für eine kontextbezogene und rechtssichere Einschätzung (etwa durch Hinzuziehung externer Expertise) über die tatsächliche Strafbarkeit uneindeutiger Fälle bliebe, würden die Plattformen im Zweifelsfall eher löschen (overblocking), als ein drohendes Bußgeld zu riskieren.
3. Bezogen auf die *Steuerungsobjekte* betrafen Kritikpunkte etwa eine nicht ausreichend ausdifferenzierte Einschränkung auf soziale Netzwerke oder die Grenze von zwei Millionen Nutzer:innen, die je nach Sichtweise als zu niedrig (Markteintrittshürden) oder zu hoch kritisiert wurde. Hinzu kam die Kritik, dass eigentlich Störer:innen und deren Strafverfolgung stärker im Fokus stehen sollten.
4. Gefordert wurde damit eine Ergänzung des *Steuerungsziels*. Rechtswidrige Inhalte sollten nicht nur entfernt oder gesperrt, sondern die Störer:innen auch (automatisch) strafrechtlich verfolgt werden.
5. Grundsätzlichere Kritik galt dem *Steuerungsinstrument* der regulierten Selbstregulierung (Ko-Regulierung) durch Plattformen, bezogen auf das Entfernen oder Sperren rechtswidriger Inhalte. Zum einen sahen sowohl Organisationen aus dem Bereich Zivilgesellschaft und Bürger:innenrechte als auch aus der Wirtschaft hierin eine Übertragung der Rechtsdurchsetzung auf Private. Insbesondere wurde hierbei auf die nicht immer eindeutig mögliche Bewertung beanstandeter Inhalte hingewiesen, die Gerichten obliegen würde. Zum anderen würde die verpflichtende Unterbindung der wiederholten Einstellung entfernter oder gesperrter Inhalte zum Einsatz automatischer algorithmenbasierter Uploadfiltern führen, weil dies aufgrund der Zahl an veröffentlichten Inhalten technisch nicht anders umsetzbar wäre. Auch hierbei wurde die Gefahr von overblocking gesehen, da Algorithmen den Kontext der Wiederveröffentlichung (etwa im Rahmen journalistischer Berichterstattung oder von Satire) nicht ausreichend berücksichtigen könnten.

Es wurde also befürchtet, dass das NetzDG eine Steuerungswirkung entfalten würde, die über das formulierte Steuerungsziel – die schnelle Löschung rechtswidriger Inhalte – hinausginge. Infolge nicht intendierter Reaktionen der Steuerungsadressaten wurden erhebliche Nebenwirkungen – in Form von overblocking, Zensur und Grundrechtsbeschränkungen bei der Meinungs- und Pressefreiheit – befürchtet. Marc Liesching (2017), Professor für Medienrecht und Medientheorie, nannte das Gesetz daher polemisch ein »Meinungsfreiheitsbekämpfungsgesetz (MfBG)«. Einige der aus Steuerungsperspektive besonders relevanten Punkten werden im Folgenden noch einmal aufgegriffen.