

Unternehmen übertragen wird, besteht des Weiteren keine (öffentliche) Transparenz darüber, wie diese stattfindet und damit darüber, was gefiltert wird – sofern hier keine entsprechende Regulierung erfolgt (siehe Kapitel V.3.7) (vgl. Küllmer/Breindl 2019: 348).

Im Entwurf des NetzDG war explizit verpflichtend vorgesehen, dass »sämtliche auf den Plattformen befindlichen Kopien des rechtswidrigen Inhalts ebenfalls unverzüglich« entfernt oder gesperrt (§ 3 Abs. 6) und »wirksame Maßnahmen gegen die erneute Speicherung des rechtswidrigen Inhalts« getroffen werden müssen (§ 3 Abs. 7). Zwar sind beide Vorgaben im verabschiedeten Gesetzestext nicht mehr enthalten, gleichwohl ist damit der Einsatz von Algorithmen zur Vorabprüfung durch die Plattformen keinesfalls ausgeschlossen. Damit besteht auch hier weiterhin die oben beschrieben Gefahr von overblocking, die allerdings bei einem Ex-ante-Vorgehen nur schwerlich erkannt werden kann, weil die geblockten Inhalte (außer der uploadenden Person) nie jemand wahrnehmen konnte (sieh hierzu insbesondere Kapitel VI.1.1.2 zur Governance by Algorithms).

Aus Steuerungsperspektive besteht also weiterhin die Möglichkeit *nicht intendierter Nebenwirkungen* (einer Einschränkung der Meinungsfreiheit) aufgrund von Fehlsteuerung im Sinne einer von der *erwarteten Steuerungswirkung abweichenden Reaktion* der Steuerungsadressaten (in Form von overblocking). Mit Blick auf die gleichwohl sichtbar werdenden neuen Steuerungsinstrumente und -notwendigkeiten im digitalen Zeitalter stellt sich mithin die zentrale Frage, wie sich diese Governance *by Algorithms* durch eine Governance *of Algorithms* regulieren lässt (siehe Kapitel V.3.7).

Jenseits dieser Frage spielten einige der bereits zum Gesetzesentwurf formulierten Kritikpunkte auch bei der Novellierung des NetzDG eine Rolle.

V.3.4 Policy II: Novellierung des NetzDG

Die mit dem NetzDG beabsichtigte Steuerungswirkung trat nicht im erwünschten Umfang ein. So wurde 2019 das erste Bußgeld in Höhe von zwei Millionen Euro gegen Facebook verhängt, weil der Konzern seiner Berichtspflicht nur unvollständig nachkam. Darüber hinaus wurde im NetzDG zwar klar spezifiziert, innerhalb welcher Zeiträume rechtswidrige Inhalte auf der Plattform entfernt oder gesperrt werden müssen, es ließ aber offen, wie die geforderte Funktionalität, mit der Nutzer:innen der Plattform Inhalte melden können, ausgestalteter werde. Rieger und Sinders (2020: 24) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass fehlenden Vorgaben oder Richtlinien durch den Gesetzgeber zu sehr unterschiedlichen Implementationen bei den Plattformen geführt haben – mit erheblichen Auswirkungen auf das Nutzer:innenverhalten. Die nutzerunfreundliche Gestaltung der Meldefunktion, im Sinne eines »Dark Pattern«

onsnetzwerken« (Zugangsschwerungsgesetz) gezeigt hat (die der damals zuständigen Familienministerin Ursula von der Leyen zugleich den Spitznamen »Zensursula« einbrachte). In diesem Fall konnte mit der Formel »Löschen statt sperren« in Verbindung mit den Argumenten, dass die geplante Sperrung einfach zu umgehen sei und in Bezug auf den Straftatbestand ohnehin keine Schutzlücke bestehe, sogar durchgesetzt werden, das beschlossene Gesetz wieder zurückzunehmen (vgl. Scheffel 2016: 135–174).

(siehe Kapitel VI.1.1.1), führte bei Facebook (2019b) dazu, dass das Unternehmen in seinem Bericht für das erste Halbjahr 2019 nur 674 Beschwerden auswies. Twitter (2019a: 12) dagegen, das seine Meldefunktion sehr einfach zugänglich ausgestaltet hat, verzeichnete 477.088 Meldungen (vgl. Rieger/Sinders 2020: 24). Daher folgte 2021 ein weiteres Bußgeld in Höhe von drei Millionen Euro gegen Facebook wegen eines für Nutzer:innen nicht einfach genug erreichbaren Meldeverfahrens (vgl. Krempel 2021d). Als Facebook sein Verfahren vereinfachte, stieg die Zahl der gemeldeten Inhalte um 1.844 Prozent von 4.401 Beiträgen (im zweiten Halbjahr 2020) auf 67.028 Beiträge (im ersten Halbjahr 2021) (vgl. Krempel 2021c). Unter anderem diese Aspekte waren es dann auch, die in den 2020 auf den Weg gebrachten Gesetzesnovellen »nachgeschärft« wurden (Hentsch 2022).

Tabelle 18: Zentrale Gesetze der plattformbezogenen Dienste- und Inhaltsregulierung

Jahr	Abkürzung	Kurzfassung	Titel
2017	NetzDG	Netzwerkdurchsetzungsgesetz	Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken
2021	ReHaKrBG		Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität
2021	NetzDGÄndG		Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes
2022	DSA	Digital Services Act	Regulation on a single market for digital services
2022	DMA	Digital Markets Act	Regulation on contestable and fair markets in the digital sector

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Die Nachschärfung erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität (ReHaKrBG) vom 30.03.2021 (vgl. Deutscher Bundestag 2021c) sowie des Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDGÄndG) vom 03.06.2021 (vgl. Deutscher Bundestag 2021e) (siehe Tabelle 19).³⁸ Aus Steuerungsperspektive kam es hierbei mit dem ReHaKrBG zu zwei Anpassungen. Erstens erfolgte eine Erweiterung des Steuerungsziels. Neben dem schnellen Entfernen oder Sperren rechtswidriger Inhalte auf Internetplattformen soll eine effektivere Strafverfolgung ermöglicht werden. Daher wurden die Plattformbetreiber verpflichtet, gemeldete Inhalte direkt an das Bundeskriminalamt (BKA) weiterzuleiten (§ 3a Meldepflicht).³⁹ Hierfür wurde die Zentrale Meldestelle für strafbare Inhalte im Internet (ZMI)

38 Für eine Synopse der unterschiedlichen Änderungen am NetzDG durch diese beiden Gesetze siehe Specht-Riemenschneider (2021).

39 Hentsch (2022) erkennt hierin auch den Versuch, die Polizei der Länder zu entlasten, da das BKA zentral für die Ermittlung der Straftäter:innen zuständig ist, die deren Daten anschließend »zur Strafverfolgung an die Staatsanwaltschaften der Länder weitergeben können.«

eingerichtet. Begründet wurde die Notwendigkeit der Meldepflicht im Gesetzesentwurf durch die Fraktionen von CDU/CSU und SPD (2020: 2) unter anderem mit der eingangs genannten Formel: Wenn rechtswidrige Inhalte zwar gelöscht würden, aber ohne strafrechtliche Konsequenzen blieben, würde sich »der Eindruck verstärk[en], das Internet entwickle sich zu einem rechtsfreien Raum.« Zweitens erweitert sich die erwartete Steuerungswirkung etwas stärker auf einen zweiten Kreis an (indirekten) Steuerungsobjekten: die Verfasser:innen von Hassbotschaften (Störer:innen). Mit der Meldung an das BKA sollen Hassbotschaften nicht mehr nur entfernt oder gesperrt, sondern auch das Verhalten der Störer:innen durch Strafverfolgung und Bestrafung verändert werden.

Zu den weiteren Änderungen durch das NetzDGÄndG gehört – als Reaktion auf die oben beschriebenen Dark Pattern beziehungsweise unterschiedlich zugänglichen Implementierungen der Meldefunktion – die Vorgabe eines bereits »bei der Wahrnehmung des Inhalts leicht erkennbares, unmittelbar erreichbares, leicht bedienbares und ständig verfügbares Verfahren zur Übermittlung von Beschwerden über rechtswidrige Inhalte [Neuerungen herv. d. A.]« (§ 3). Hinzu kommen erweiterte Berichtspflichten der Plattformbetreiber:innen, die an der immer wieder geäußerten Kritik einer möglichen Zensur durch eine algorithmische Entfernung oder Sperrung von Inhalten ansetzt. Daher müssen Plattformen jetzt auch über »Art, Grundzüge der Funktionsweise und Reichweite von gegebenenfalls eingesetzten Verfahren zur automatisierten Erkennung von Inhalten, die entfernt oder gesperrt werden sollen, einschließlich allgemeiner Angaben zu verwendeten Trainingsdaten und zu der Überprüfung der Ergebnisse dieser Verfahren durch den Anbieter« informieren (§ 2 Abs. 2 Satz 2). Über deren Einsatz und Wirkweise können auch Wissenschaftler:innen qualifizierte Auskünfte verlangen (§ 5a). Ebenso wurde die Möglichkeit institutionalisiert, dass sich Verfasser:innen beanstandeter Inhalte gegen eine (ungerechtfertigte) Sperrung oder Löschung von Inhalten verteidigen oder Melder:innen ihre Gründe für die Meldung darlegen können. Hierfür wurden Gegenvorstellungen zu beanstandeten Inhalten (§ 3b) sowie die Möglichkeit zur Prüfung durch »anerkannte Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung« eingeführt (§ 3 Abs. 2 Satz 5). Darüber hinaus wurde der Geltungsbereich des NetzDG auf Videosharingplattformen ausgeweitet (§ 3d).

Eingebettet war die Novellierung auch in die Debatten um den Entwurf des Digitale-Dienste-Gesetz [Digital Services Act; DSA] auf der europäischen Ebene, das eine stärkere Regulierung der Plattformökonomie beziehungsweise der großen Digitalunternehmen etablieren soll (siehe nachfolgendes Kapitel).⁴⁰ Dies ergab sich auch aus dem Umstand, dass eine grundlegende Problematik in der Regulierung der Plattformen von Beginn an darin bestand, dass seit der europäischen »Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr« (E-Commerce-Richtlinie; ECRL) aus dem Jahr 2000⁴¹ das sogenannte

40 Dabei geht es etwa um Transparenzpflichten über eingesetzte Algorithmen und mögliche Gefahren für die Meinungsfreiheit oder den Jugendschutz.

41 Richtlinie 2000/31/EG (Europäisches Parlament 2000).

Herkunftslandprinzip⁴² gilt, nach dem Dienstanbieter ausschließlich der rechtlichen Regulierung des Niederlassungslandes unterliegen (Art. 3 Abs. 1). Ausnahmen sind zwar zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sicherheit sowie zum Schutz von Verbraucher:innen möglich (Art. 3 Abs. 4). Zuvor muss jedoch das Herkunftsland dazu aufgefordert worden sein, selbst entsprechende Maßnahmen umzusetzen (Art. 3 Abs. 4b). Nur in dringlichen Fällen kann davon abgewichen werden, wobei die Kommission einzubeziehen ist, die ohnehin prüfen muss, ob die Maßnahmen mit Gemeinschaftsrecht vereinbar sind (Art. 3 Abs. 5, 6). So verfassten die Wissenschaftlichen Dienste (2020) im Rahmen der Novellierung des NetzDG ein Sachstandsdokument zur Problematik, ob für die zu regulierenden Plattformen überhaupt das Markttortprinzip angewandt werden kann oder dem das Herkunftslandprinzip entgegensteht. Dass es sich hierbei nicht nur um eine theoretische Debatte handelte, zeigte sich bereits an der Reaktion der EU, als dieser die Novellierung des NetzDG angezeigt wurde. So wies die Europäische Kommission (2020a: 2) nicht nur auf die ähnlich gelagerten EU-Bestrebungen mit dem DSA hin, sondern betonte noch einmal, dass »when taking measures applicable to providers of online platforms in respect of illegal content online, Member States are to respect the country of origin principle laid down in Article 3 of the e-Commerce Directive.« Des Weiteren ist es vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich, dass das gleichwohl in Kraft getretene NetzDGÄndG beziehungsweise ReHaKrBG in Teilen direkt gerichtlich gestoppt wurde. So kassierte das Verwaltungsgericht Köln im März 2022 nach einer Beschwerde von Google und Facebook im Eilverfahren die mit der Novellierung des NetzDG eingeführte Meldepflicht mit Verweis auf deren Unvereinbarkeit mit dem Herkunftslandprinzip der ECRL (vgl. Hentsch 2022). Das ZMI beim BKA kann daher nicht auf Daten der Plattformbetreiber zurückgreifen, sondern führt bislang nur die von einzelnen Meldestellen auf Länderebene vorliegenden Hinweise auf rechtswidrige Inhalte zusammen (vgl. Decker 2022).⁴³

V.3.5 Politics II: Privatisierung der Rechtsetzung

Die Nutzung von digitalen Plattformen erfordert von den Nutzer:innen die (nicht immer aktiv eingeholte) Zustimmung zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) und den Community-Regeln der jeweiligen Plattform. Deren Ausgestaltung unterliegt nur

42 In der Begründung nennt das Europäische Parlament (2000: 4) unter Punkt 22: »Um den freien Dienstleistungsverkehr und die Rechtssicherheit für Anbieter und Nutzer wirksam zu gewährleisten, sollten die Dienste der Informationsgesellschaft zudem grundsätzlich dem Rechtssystem desjenigen Mitgliedstaates unterworfen werden, in dem der Anbieter niedergelassen ist.«

43 Bereits bei einer Anhörung zum ReHaKrBG im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Bundestages am 6. Mai 2020 wurde von unterschiedlichen Sachverständigen nicht nur auf die Problematik der Europarechtswidrigkeit hingewiesen. Darüber hinaus wurde sowohl vor einer Überlastung der Strafverfolgungsbehörden sowie Staatsanwaltschaft durch die Vielzahl an weitergeleiteten Meldungen gewarnt als auch davor, dass vielfach wegen falscher Meldungen zu Unrecht eine Bestandsdatenabfrage durch das BKA und eine Datenweiterleitung an die Staatsanwaltschaft erfolgen könnte (vgl. Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz 2020).