

V.3 Fallbeispiel 3: Netz-, Dienste- und Inhaltspolitik – Plattformregulierung

Das Feld der Netz-, Dienste- und Inhaltspolitik – und damit die Regulierung internet-basierter Dienste (Hosten von Websites und Daten, E-Mail-Dienste, Messenger, soziale Netzwerke und andere Plattformen) und der über diese vermittelten Inhalte – gehört zu den zentralen Bereichen der Digitalpolitik (siehe Kapitel II.3). Dabei stellen die aktuellen Debatten um den Umgang mit Fake News, Hate Speech, Big Data, Algorithmen, KI, maschinellem Lernen und automatisierten Entscheidungsprozessen vielfach sowohl die Frage nach neuen Notwendigkeiten als auch neuen Formen der politischen Steuerung. Allerdings bietet es sich nicht nur aus diesem Grund an – für die Frage nach dem Wandel staatlicher Steuerung im digitalen Zeitalter –, ein Fallbeispiel aus diesem Feld auszuwählen. Eine zweite Begründung liefern die umfassenden Regulierungsdiskussionen, die auf nationalstaatlicher, aber auch europäischer Ebene um digitale Plattformen geführt werden. Nicht zuletzt kann hieran auch deutlich gemacht werden, warum der Blick auf den Nationalstaat, trotz paralleler Bearbeitung derselben Problemlage auf der europäischen Ebene, für die Frage nach Steuerung im digitalen Zeitalter weiterhin angebracht ist.

Die Debatten über die mit großen Internetplattformen einhergehenden vielschichtigen Herausforderungen finden insbesondere unter dem Begriff der Plattformökonomie – besonders prominent und medienwirksam etwa durch Staab (2019) unter der Chiffre des »Digitalen Kapitalismus« herausgestellt – sowie des von Zuboff (2018) geprägten Begriffs des Überwachungskapitalismus (siehe Kapitel IV.4.1) statt. Aus dem umfangreichen Feld der Netz-, Dienste- und Inhaltspolitik wird daher im Folgenden das Fallbeispiel der Plattformregulierung herausgegriffen, wobei es konkret um das staatliche Interesse an Steuerung aufgrund der über Plattformen vermittelten (rechtswidrigen) Inhalte geht.

Die herausragende Bedeutung, die Plattformen nicht nur für die Inhaltsvermittlung, sondern grundsätzlich für das moderne Internet zukommt, basiert auf zwei zentralen Entwicklungen des Webs. Seitdem Tim Berners-Lee Ende der 1980er-Jahre die Auszeichnungssprache *Hypertext Markup Language* (HTML) entwickelte und mit der ersten Website (info.cern.ch) die Grundlage für das auf dem Internet aufbauende *World Wide Web*

(WWW) legte, hat sich auch das Gesicht des Web erheblich gewandelt (vgl. Haber 2011: 32f.; Lang 2017: 13).

1. Mit der Entwicklung Anfang der 2000er-Jahre¹ hin zum sogenannten Web 2.0² explodierten die Interaktions- und Gestaltungsmöglichkeiten für normale Internetnutzer:innen. Zuvor war die Erstellung von Websites eher eine Angelegenheit für technische Expert:innen (die dabei durch Auftragsarbeiten für Webpräsenzen von Unternehmen auch die Kommerzialisierung des Netzes vorantrieben). Die Techniken des Web 2.0 erleichterten es dann allen Nutzer:innen, sich aktiv einzubringen, zu diskutieren und selbstproduzierte Inhalte ins Netz zu stellen (Kollaboration und Interaktion). Mit dem Web 2.0 begann daher *user-generated content* an Bedeutung zu gewinnen. Technische und soziale Innovation sowie (neue) soziale Praktiken hängen hier also stark zusammen (vgl. Pelka/Kaletka 2011: 268ff.). Diese Entwicklung verstärkt sich mit dem Erfolg sozialer Netzwerke weiter.
2. Social Media tragen auch zur zweiten zentralen Entwicklung bei. Auf der einen Seite wächst die Zahl der Websites und registrierten Domains zwar exponentiell an.³ Zugleich entfällt der maßgebliche Anteil der über das Internet vermittelten Datenmengen⁴ und der verbreiteten Inhalte jedoch auf immer weniger Internetseiten und Dienste.⁵ Es findet eine erhebliche Zentralisierung und damit auch Oligopolisierung statt – die als *Plattformisierung* (des Internets) bezeichnet wird (siehe Kapitel II.2.2).⁶

- 1 Tim O'Reilly prägte den Begriff Web 2.0 im Jahr 2004, stark mit Blick auf veränderte Geschäftsmodelle im Internet nach dem Platzen der Dotcom-Blase. Dabei stellte er bereits die Entwicklung hin zum »Web As Platform« und Netzwerkeffekte, aber auch zu Kollaboration und Partizipation heraus (vgl. O'Reilly 2005).
- 2 Für die Entwicklungsstufen des WWW wird – wie auch in anderen Kontexten wie zum Beispiel bei der Industrie 4.0 (siehe Kapitel V.2) – auf die aus der Softwareentwicklung bekannten Versionsnummern zurückgegriffen. Aktuell wird von einigen (libertären und neoliberalen) Akteuren eine auf der Blockchain-Technologie basierende Entwicklung unter dem Label web3 – die teilweise auch unpassender Weise unter Web 3.0 firmiert – forciert (siehe Kapitel II.2.4).
- 3 Am 14. August 2022 gab es weltweit insgesamt 611.697.383 unter 1.601 Top-Level-Domain-Endung registrierte Domain-Namen. Fünf Jahre zuvor waren es 118,2 Millionen, zehn Jahre zuvor 60,1 Millionen und zwanzig Jahren zuvor 9,2 Millionen (vgl. Domain Name Stat 2022).
- 4 Der globale *Internettraffic* stieg von 100 Gigabyte (GB) pro Tag im Jahr 1992, auf 100 GB pro Sekunde im Jahr 2002 und lag 2017 bei 46.600 GB pro Sekunde. Bis 2022 wird ein weiterer Anstieg auf 150.700 GB pro Sekunde prognostiziert. Aufgrund der Größe von hochauflösendem Videomaterial ist es wenig verwunderlich, dass Videostreaming und -downloads für 75 % des gesamten monatlichen *IP-Traffics* im Jahr 2017 verantwortlich waren und bis 2022 weiter auf 82 % zunehmen sollen. Der Anteil normaler Websites am globalen IP-Traffic soll im selben Zeitraum von 17 auf 12 % sinken (vgl. Cisco 2019: 4f., 9, 13).
- 5 Es gibt einige Zahlen, die diese These untermauern. So hat etwa Ahrefs (2018) in einer Studie anhand einer Milliarde Websites festgestellt, dass fast 91 % dieser Seiten überhaupt keinen Traffic über Google bekommen, also nie Nutzer:innen auf diese verwiesen werden, und nur 0,3 % mehr als 1.001 Besuche durch Google bekommen.
- 6 Unter den Top Ten der am meisten besuchten Websites (Visitors) in Deutschland befanden sich 2022 Google als Suchmaschine (auf Platz 1), YouTube als Videodienst (auf Platz 2), soziale Netzwerke (Facebook als auf Platz 3, Instagram auf Platz 9), Verkaufsportale (Amazon auf Platz 4, eBay auf Platz 8), Nachrichtenseiten (BILD auf Platz 6, t-online auf Platz 10) und als einzige nicht kommerzielle Website die Wissensplattform Wikipedia (auf Platz 5). Dabei unterschieden sich die Be-

Plattformen sind dabei insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sie erstens Dienste beziehungsweise technische Infrastrukturen anbieten, die es ihren Nutzer:innen ermöglicht, beispielsweise zu kommunizieren (Messenger), Inhalte bereitzustellen (soziale Medien) oder Waren und Dienstleistungen anzubieten (Handelsplattformen). Die Plattformbetreiber:innen verstehen sich zumeist als Intermediäre und (nur) vermittelnde – und damit nicht direkt für die Inhalte auf ihrer Plattform verantwortliche – Instanz.⁷ Zweitens besitzen Plattformen eine sehr große Reichweite beziehungsweise Nutzer:innenbasis, weil sie aufgrund von Netzwerk- und Skaleneffekten zur Monopolbildung tendieren (siehe Kapitel II.2.2). Alle diese Aspekte werfen mit Blick auf Steuerung und Regulierung interessante neue Fragen auf, die sich um den Umgang mit der zunehmenden Plattformisierung des Internets und, bezogen auf die Inhalts- und Dienstpolitik, um die Regulierung der Plattformbetreiber:innen als der neuen (technischen) Intermediäre drehen.⁸

Staatliche Steuerung in der Netz-, Dienste- und Inhaltspolitik zielt zwar auf einen Kernbereich des digitalen Zeitalters: auf alle Arten von Inhalten, die über Dienste vermittelt werden, die von Plattformen auf der Internet-Infrastruktur betrieben werden. Allerdings ergab sich die wahrgenommene Notwendigkeit, die Verbreitung (bestimmter) Inhalte zu regulieren, nicht erst im Zuge der sich ausweitenden Internetnutzung. Vielmehr findet Inhaltsregulierung in den alten Medien bereits lange und auf unterschiedliche Art und Weise statt. Hierzu zählen im Bereich des Jugendschutzes etwa Ge- und Verbote im Jugendschutzgesetz (JuSchG) sowie Formen der Selbstregulierung durch Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle wie die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) oder die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK). Hinzu kommen aber auch Formen der regulierten Selbstregulierung, etwa bei der Zusammenarbeit der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ)⁹ mit den anerkannten Einrich-

sucherzahlen zwischen dem ersten und zehnten Platz um den Faktor 10 (890 zu 90 Millionen) und den Faktor 90 zu Platz 100 (11 Millionen) (Sereda 2022).

- 7 Wie stichhaltig der argumentative Rückzug von Plattformen auf ihre intermediäre Vermittler:innenrolle ist, um Verantwortung auf ihre Nutzer:innen abzuwälzen, wird neben dem Bereich der Hassbotschaften insbesondere auch für das sogenannten Crowdfunding (Vermittlung bezahlter Arbeiten und Dienstleistungen über Internetplattformen) vielfach diskutiert (vgl. Greef et al. 2020; Greef/Schroeder 2017).
- 8 Monopolartige Plattformen machten eine Neubewertung des noch im Telemediengesetz (TMG) – 2007 als Nachfolger des Teledienstgesetz (TDG) und Medienstaatsvertrag (MDStV) in Kraft getreten – maßgeblichen sogenannten Providerprivilegs nötig. Nach diesem sind Diensteanbieter:innen, zu denen »jede natürliche oder juristische Person, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt« (§ 2 Abs. 1) zählt (wie Internetprovider:innen – eigentlich Internetdiensteanbieter:innen [*Internet Service Provider; ISP*] –, die einen Internetzugang anbieten), »nicht verpflichtet, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen« (§ 7 Abs. 2). Denn sie »sind für fremde Informationen, die sie in einem Kommunikationsnetz übermitteln oder zu denen sie den Zugang zur Nutzung vermitteln, nicht verantwortlich« (§ 8 Abs. 1). Gleichwohl müssen sie nach gerichtlicher oder behördlicher Anordnung Informationen sperren oder entfernen.
- 9 Mit der Novellierung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) ersetzte die BzKJ (mit erweiterten Aufgaben) zum 1. Mai 2021 die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), die bis zum 1. April 2003 noch Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (BPJS) hieß.

tungen der freiwilligen Selbstkontrolle. Allerdings zeigt sich immer deutlich, dass sich effektive und effiziente Regulierung digitaler Inhalte nicht automatisch aus den Steuerungserfahrungen der analogen Welt – nicht nur aufgrund der Globalität der Informationsflüsse im Internet – fortschreiben lässt. Vielmehr sind nicht selten spezifische Ansätze für die digitale Sphäre notwendig. Es scheint daher nur folgerichtig, wenn Küllmer und Breindl (2019: 335) das Internet als ein »Testgebiet für neue Arten von Regulationsmethoden« erkennen. Auch wenn dabei im globalen Internet die supranationale Ebene per definitionem eine wichtige Rolle zukommt, wird dennoch die »traditionell [...] zentrale Rolle [des Staates] bei der Regulierung von Inhalten« nicht verdrängt (ebd.). Auch bei der digitalen Inhaltsregulierung stellt die nationalstaatliche Ebene weiterhin einen wichtigen Ankerpunkt dar.

Allein aus historisch gewachsenen kulturellen Unterschieden oder aufgrund verschiedener politischer Ausrichtungen ist ein koordiniertes, einheitliches europäisches oder gar globales Vorgehen nicht immer einfach. Beispielhaft wird dies am Umgang mit Volksverhetzung und Meinungsfreiheit in Deutschland, verglichen mit der Redefreiheit [*freedom of speech*] in den USA (vgl. etwa Menkes 2022: 37). Genauso aber auch bei der, im Konflikt um Art. 17¹⁰ der EU-Urheberrechtsrichtlinie 2019/790 [*Directive on Copyright in the Digital Single Market; DSM-RL*] deutlich gewordenen (vgl. Europäisches Parlament 2019), unterschiedlichen Schwerpunktsetzung aus französischer und deutscher Perspektive in der Abwägung zwischen den Interessen von Urheber:innen und Verwerter:innen auf der einen und einer möglichen Erschwerung neuer Geschäftsmodelle von Internetplattformen auf der anderen Seite.¹¹ Dementsprechend bieten EU-Richtlinien oftmals einen Umsetzungs- und Interpretationsspielraum, der den Nationalstaaten eine eigene Ausgestaltung, unter anderem aus Steuerungsperspektive, ermöglicht – etwa bei der Wahl des als geeignet wahrgenommenen Steuerungsinstruments. Nicht zuletzt können auch nationale Gesetze den entscheidenden Anreiz für Regulierungsbemühungen auf europäischer Ebene liefern oder als Blaupause für Steuerungskonzepte dienen. Dies zeigt sich auch bei der Plattformregulierung, die im Folgenden anhand des deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) näher beleuchteten wird.

V.3.1 Policy I: Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)

Im Kern zielt das NetzDG auf eine schnelle Entfernung (Löschung) oder Sperrung rechtswidriger Inhalte aus sozialen Netzwerken. Somit geht es um eine große Bandbreite an unterschiedlichen Aspekten, die bei der Frage nach Inhaltsregulierung eine Rolle spielen. Terroristische und kriminelle Inhalte bedrohen die nationale Sicherheit, gewaltverherrlichende und sexuelle Inhalte das Kindeswohl, Urheberrechtsverletzungen ökonomische Interessen.

10 Der am Richtlinienentwurf geführten Konflikt referenziert aufgrund der ursprünglichen Nummerierung zumeist Artikel 13.

11 Für die Debatten um Artikel 13 beziehungsweise 17 – die sich unter anderem um die Gefahr von Zensur durch Uploadfilter (siehe dazu auch Kapitel V.3.3.2) und eine weitere Privatisierung der Rechtsdurchsetzung (siehe Kapitel V.3.3.1) drehten – siehe etwa Gnauer (2019) und Askani (2021: 77ff.).