EU-Plattformregulierung

Weltweiter Goldstandard des digitalen Grundrechtsschutzes?

Wer setzt die Standards für den Schutz unserer Grundrechte im digitalen Raum? Mit dieser Frage befasse ich mich in meiner Dissertation. Mein zentrales Anliegen besteht darin, einen Vorschlag zu entwickeln, wie Plattformunternehmen an die Grundrechte ihrer Nutzer:innen gebunden werden können. Ich argumentiere, dass aktuelle Gesetze der EU, allen voran der Digital Services Act, einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Verständnis der Rollen von öffentlichen und privaten Akteuren bewirken: Die traditionelle Trennung zwischen Staat und Unternehmen wird im Digitalen zunehmend obsolet. Meine Theorie bietet eine neue Perspektive auf drängende Herausforderungen, speziell bei der Regulierung außereuropäischer Unternehmen wie TikTok oder X, die erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung in der EU nehmen. Mit meiner Forschung möchte ich zur Gestaltung eines zukunftsfähigen Rechtsrahmens für die digitale Öffentlichkeit beitragen.

Christian Ollig hat an der Universität Hamburg im Fachgebiet Rechtswissenschaft promoviert.

Christian Ollig

Deutscher Studienpreis
1. Preis Sektion Geistes- und Kulturwissenschaften

Körber Stiftung

Der vorliegende Beitrag wurde beim Deutschen Studienpreis 2025 mit dem 1. Preis in der Sektion Geistes- und Kulturwissenschaften ausgezeichnet. Er beruht auf der 2024 an der Universität Hamburg eingereichten Dissertation „Europäische Plattformverfassungen“ von Dr. Christian Ollig.

EU-Plattformregulierung: weltweiter Goldstandard des digitalen Grundrechtsschutzes?

I. Plattformbetreiber als neue Souveräne

Plattformen wie TikTok, Instagram, Facebook, LinkedIn und X haben sich zu unverzichtbaren Akteuren der globalen Kommunikationsinfrastruktur entwickelt. Als Anbieter für nahezu alle Formen der Online-Interaktion – sei es soziale Kommunikation, Information, Unterhaltung oder geschäftliche Transaktionen – haben Plattformbetreiber eine zentrale Rolle eingenommen. Sie errichten digitale Kommunikationsräume; sie strukturieren diese Räume durch Regeln, die sie selbst gegenüber ihren Nutzern aufstellen und durchsetzen; sie gestalten im Wesentlichen autonom die Koordinaten multipolarer Grundrechtsverhältnisse in der öffentlichen Online-Kommunikation. Kurzum: Plattformbetreiber sind neue Souveräne.

Dieser Umstand hat eine Debatte um die Hoheit über Normen und Werte im Digitalen lanciert. Wer setzt die Standards für die Meinungsfreiheit im digitalen Raum? Nach welchen Kriterien werden Inhalte strukturiert? Wie können Nutzer ihre Grundrechte gegen Plattformen durchsetzen?

Die Antworten auf diese Fragen sind für unser gesellschaftliches Zusammenleben essentiell. Denn die Macht, die Tech-Giganten über den öffentlichen Diskurs ausüben, ist beispiellos in der Geschichte. Nie zuvor konnten private Unternehmen so unmittelbar darüber bestimmen, welche Meinungen gehört werden und welche nicht. Diese Entwicklung hat weitreichende Folgen für unsere demokratische Willensbildung, kulturelle Vielfalt und soziale Teilhabe.

II. Vorsichtige Zähmungsversuche durch die Rechtsprechung

In Europa lag der Fokus der Plattformregulierung ursprünglich darauf, die Verbreitung rechts*widriger* Inhalte einzudämmen, während in Bezug auf recht*mäßige* Inhalte ein kohärentes Konzept für die plattformseitige Strukturierung von Kommunikationsräumen fehlte. Auch das – zunächst pionierartige – deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz konnte insoweit keine Abhilfe schaffen. In Deutschland versuchte die Rechtsprechung das insoweit nur fragmentarische Mosaik aus gesetzlichen

Vorgaben für Plattformbetreiber unter Rückgriff auf das Grundgesetz zu vervollständigen. Im Juli 2021 konstruierte der Bundesgerichtshof in seiner vielzitierten „Facebook“-Entscheidung unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein konkretes Pflichtenprogramm für Anbieter von sozialen Netzwerken, die rechtmäßige Inhalte von Nutzern moderieren: Aus der Auslegung des AGB-Rechts im Lichte unserer Verfassung – dem Grundgesetz – resultiere vor allem die Pflicht zur Einhaltung bestimmter Verfahrensgarantien bei der Moderation von Inhalten, z. B. die Angabe von Gründen gegenüber Nutzern für die Löschung von Inhalten.

III. Der Digital Services Act: Keimzelle eines „Plattformverfassungsrechts“

Die EU weht mit ihrer Verordnung 2022/2065 – dem sog. Digital Services Act (DSA) – seit Februar 2024 neuen Wind in die Segel dieser rechtlichen Entwicklung. Dies gilt insbesondere in Bezug auf eine Vorschrift, die ich in meiner Arbeit besonders unter die Lupe nehme, nämlich den Art. 14 Abs. 4 DSA. Zwar verspricht eine gesetzliche Anordnung, die sich im vierten Absatz einer Vorschrift mit dem Titel „Allgemeine Geschäftsbedingungen“ versteckt, typischerweise keinen juristischen Paradigmenwechsel. Anders liegt es bei Art. 14 Abs. 4 DSA, der sich – so meine These – zur Keimzelle eines europäischen Plattformverfassungsrechts entwickeln könnte. Darin heißt es:

> *„Die Anbieter von Vermittlungsdiensten gehen bei der Anwendung und Durchsetzung der [in ihren Kommunikationsregeln] genannten Beschränkungen sorgfältig, objektiv und verhältnismäßig vor und berücksichtigen dabei die Rechte und berechtigten Interessen aller Beteiligten sowie die Grundrechte der Nutzer, die in der Charta verankert sind, etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Freiheit und den Pluralismus der Medien und andere Grundrechte und -freiheiten.“*

Demnach sollen insbesondere Plattformbetreiber nutzergenerierte Inhalte nur noch unter Berücksichtigung der Charta der Grundrechte der EU moderieren dürfen. Anstatt Grundrechtswirkungen den situativen Entscheidungen der nationalen Judikative zu überlassen, erhebt die unionale Legislative also eigenmächtig den Anspruch, digitale Kommunikationsräume grundrechtlich zu durchwirken.

Art. 14 Abs. 4 DSA zwingt zu einem Umdenken im Privatrechtsverhältnis zwischen Plattformbetreibern und Nutzern. Denn üblicherweise werden Grundrechte in Europa als „Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“ verstanden. Erstmals werden jetzt Grundrechte umfassend als „Abwehrrechte des Nutzers gegen die Plattform“ eingesetzt: Durch den Verweis auf die Charta ordnet der EU-Gesetzgeber

schlicht an, dass Plattformbetreiber als Privatunternehmen an die grundsätzlich „hoheitszentrierten“ Unionsgrundrechte gebunden sind. Diese Gesetzgebungstechnik, Digitalunternehmen qua gesetzlicher Bestimmung in den Kreis der Adressaten von verfassungsrechtlichen Grundrechtsverpflichtungen aufzunehmen, gesellt sich als noch zu durchleuchtende Unbekannte zum Repertoire herkömmlicher Möglichkeiten, Privatunternehmen stärker an Grundrechte zu binden.

IV. Plattformverfassungsrecht – oder: moderne Regulierung privater Macht

Eine solche gesetzlich angeordnete Horizontalwirkung von Grundrechten ist ein innovativer Schritt, der die bisherigen Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verschwimmen lässt. Darin liegt eine moderne Form der Regulierung. Die „Vergrundrechtlichung“ des digitalen Raums bezieht sich auf die Idee, dass die europäische Grundrechtecharta auf – von Privaten (!) organisierte – digitale Kommunikationsräume angewendet werden müsse. Der DSA geht folglich über den klassischen Ansatz hinaus, der die Plattformen lediglich als schlichte Anbieter von Dienstleistungen behandelt. Er fordert jetzt, dass Plattformbetreiber in ihrer Funktion als „Regulatoren“ der Kommunikationsräume grundrechtliche Verantwortung übernehmen.

Dieses Konzept folgt der Idee einer „Hybrid Speech Governance“. Es beschreibt eine Regelstruktur, die sowohl hoheitliche (d. h. staatliche bzw. EU-rechtliche) als auch private (d. h. plattformspezifische) Elemente miteinander kombiniert. So gibt es in digitalen Kommunikationsräumen eine Vielzahl von Normen und Regeln, die aus unterschiedlichen Quellen stammen: Nutzungsbedingungen der Plattformen, nationale Gesetze und europäische Vorgaben. Diese Normen überlappen sich, und es entsteht eine hybride Struktur, die sowohl private als auch öffentliche Akteure in die Regulierung von Kommunikation einbezieht. Für Nutzer ist meist unklar, ob eine Kommunikationsregel von einem Plattformunternehmen selbst stammt oder die schlichte Umsetzung einer staatlichen Vorgabe ist. Diese Hybridisierung ist eine gewünschte Konsequenz moderner Plattformregulierung. Sie greift die zunehmende Verschränkung staatlicher und privater Governance-Strukturen auf, die für digitale Räume charakteristisch ist.

V. Art. 14 Abs. 4 Digital Services Act: *One Law to Rule them All*

Ich zeige in meiner Arbeit auf, dass der EU-Gesetzgeber einen bemerkenswert weiten Anwendungsbereich für diese neue Grundrechtsanordnung geschaffen hat:

Räumlich gilt die Vorschrift für den gesamten EU-Binnenmarkt: Sie erfasst damit auch Plattformbetreiber, die ihren Sitz außerhalb der EU haben und hier nur tätig werden. Diese Extraterritorialität ist maßgebend, um ein einheitliches Schutzniveau für europäische Nutzer zu gewährleisten – etwa unabhängig davon, ob sie auf dem US-amerikanischen Meta oder dem chinesischen TikTok interagieren. Sachlich umfasst die Grundrechtsbindung nicht nur das Aufstellen und Durchsetzen privater Kommunikationsregeln durch die Plattformen, sondern sogar die Durchsetzung hoheitlicher Vorgaben. Dies ist besonders relevant, wenn Plattformen auf Anordnung einer nationalen Behörde Inhalte entfernen – auch hier müssen sie grundrechtliche Wertungen berücksichtigen. Persönlich erfasst die Grundrechtsbindung alle Arten von Plattformbetreibern und schützt grundsätzlich alle Nutzer, unabhängig davon, ob es sich um Privatpersonen, Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Organisationen handelt. Mit diesem umfassenden Anwendungsbereich macht der DSA klar: Digitale Kommunikationsräume sollen flächendeckend und in allen Dimensionen dem Konstitutionalisierungsanspruch der EU unterliegen.

VI. Die Operationalisierung grundrechtlicher Vorgaben in der Praxis

Eine besondere Herausforderung besteht darin, die abstrakten grundrechtlichen Vorgaben des DSA in der Praxis zu operationalisieren. Meine Dissertation entwickelt hier einen zweistufigen Prüfungsansatz, den die Gerichte zur Verwirklichung des Grundrechtsschutzes anwenden sollten:

In einem ersten, inhaltsneutralen Schritt müssen die Rahmenbedingungen eines digitalen Kommunikationsraums berücksichtigt werden. Dabei spielt der Faktor der Angewiesenheit auf Kommunikationsräume eine wesentliche Rolle; dies ist empirisch zu ermitteln anhand von Nutzerzahlen, der potenziellen Reichweite und der marktbedingten Austauschbarkeit eines Kommunikationsraums. Ebenso ist die Gestaltung von Kommunikationsräumen als Rahmenbedingung maßgeblich, ermittelt anhand der legitimen Erwartungen von Nutzern sowie deren Involvierung in die Regelgestaltung. Anhand dieser Maßstäbe sind etwa an X oder Facebook als zentrale Foren der öffentlichen Meinungsbildung regelmäßig höhere Anforderungen zu stellen als an spezialisierte Nischen-Communitys. Wenn z. B. der Betreiber einer Lern-App politische Diskussionen auf der Plattform unterbindet, macht es bei der rechtlichen Beurteilung einen erheblichen Unterschied, ob es sich um eine kleine, auf den Bildungsbereich beschränkte App handelt oder um eine dominante Plattform, die für den öffentlichen Diskurs unter Studierenden unverzichtbar geworden ist.

In einem zweiten, inhaltsbezogenen Schritt erfolgt sodann eine konkrete Grundrechtsprüfung. Hier gilt es, die Maßnahmen des Plattformbetreibers anhand der

betroffenen Grundrechte zu kontrollieren, wobei nationale Wertungen von Mitgliedstaaten der EU innerhalb unionsrechtlicher Leitplanken zu berücksichtigen sind. Meine Prognose ist, dass dies zu einem Spannungsverhältnis zwischen einheitlichem EU-Grundrechtsschutz und nationalen Besonderheiten führen wird. Ich entwickele hier einen Lösungsansatz, nach dem der DSA zwar grundsätzlich einen unionsweit geltenden Rahmen vorgibt, innerhalb dessen jedoch Raum für nationale Grundrechtstraditionen bleibt – jedenfalls solange der Wesensgehalt der Unionsgrundrechte nicht angetastet wird. Bei solchen Wesensgehaltsverstößen greift nämlich stets ein strenger unionsgrundrechtlicher Maßstab. Man denke etwa daran, dass in einem Mitgliedstaat wie Ungarn systematisch queere Inhalte unter dem Vorwand vermeintlicher nationaler Vorgaben gelöscht werden; hier dient nach meinen Forschungsergebnissen die Grundrechtecharta der EU als Korrektiv.

VII. Ausblick: digitale Grundrechte im globalen Kontext

Die grundrechtliche Konstitutionalisierung digitaler Kommunikationsräume durch den DSA wirft auch Fragen für die globale Digitalregulierung auf. Während die EU mit ihrem Ansatz voranschreitet, verfolgen andere Weltregionen unterschiedliche Konzepte. In den USA dominiert nach wie vor ein eher zurückhaltender Ansatz, der den Tech-CEOs große Freiheiten bei den Vorgaben zur Moderation von Inhalten lässt, während China auf strikte staatliche Kontrolle setzt. Das europäische Modell – eine grundrechtsorientierte Regulierung, die weder dem Staat noch den Plattformen die alleinige Entscheidungsmacht über den digitalen Diskurs überlässt – könnte sich im globalen Wettkampf um die beste Lösung als Exportschlager für andere Demokratien erweisen. Erste Anzeichen dafür gibt es bereits: So orientieren sich Gesetzesinitiativen weltweit an zentralen Elementen des DSA, einschließlich der Verpflichtung von Plattformen auf grundrechtliche Standards.

VIII. Fazit: Empowerment der digitalen Öffentlichkeit

Meine Dissertation zeigt, dass der DSA einen Paradigmenwechsel für die digitale Öffentlichkeit einleitet. Mit Art. 14 Abs. 4 DSA hat die EU einen einzigartigen Rechtsrahmen geschaffen, der die bislang nahezu grenzenlose Souveränität der Plattformbetreiber eingrenzt und erstmals eine systematische grundrechtliche Konstitutionalisierung digitaler Kommunikationsräume verwirklicht.

Diese Entwicklung ist von enormer gesellschaftlicher Bedeutung: Sie betrifft jeden, der auf Plattformen kommuniziert, politisch diskutiert oder wirtschaftlich aktiv ist. Sie stärkt die Rechte von Millionen von Nutzern gegenüber den „digitalen Souveränen“ und trägt damit entscheidend zur Demokratisierung der digitalen

Öffentlichkeit bei. Gerade in den aktuellen transatlantischen Spannungen mag sich der DSA als erfolgreicher Ansatz zur Stärkung rechtsstaatlichen Denkens behaupten.

Für die zukünftige Entwicklung des Internets als Raum demokratischer Deliberation und kulturellen Austauschs ist dieser Schritt von fundamentaler Bedeutung. Er verspricht, die Macht der digitalen Souveräne zu begrenzen und die Kommunikationsfreiheit der Nutzer zu stärken – und damit das freiheitliche Potenzial von Plattformen zu bewahren, das in einer von wenigen Unternehmen dominierten Digitalökonomie unter Druck gerät.