

Moritz Holzgraefe
Nils Ole Oermann

Digitale Plattformen als Staaten

Legitimität, Demokratie und Ethik
im digitalen Zeitalter





© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2023
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Umschlaggestaltung: Verlag Herder GmbH
Umschlagmotiv: © vladystock / GettyImages
Satz: ZeroSoft SRL, Timișoara
Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-39932-9
ISBN E-Book (PDF): 978-3-451-84992-3
ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-84996-1

Inhalt

Vorwort	11
Einleitung	15
Kapitel 1:	
Der Schauplatz des digitalen Geschehens	27
I. Begründung und Besonderheiten von Plattformmacht.	27
II. Plattformen versus traditionelle Marktdominanz	30
1. Schlüsseltechnologien und -funktionen.....	32
2. Datenmacht	35
3. Fehlende Raumbindung	38
4. Weitere Spezifika: Verflechtung, Kapitalstärke und Reputation ..	41
5. Gesamtschau: Rolle und Bedeutung der Plattformen	45
III. Damoklesschwerter für Big Tech und ihre Fallhöhe: Wirtschaftslage, Regulatorik und neue Technologien.	51
IV. Die Rechtfertigung staatlicher Herrschaft: von Demokratie bis Libertarianismus	64
V. Die Grundlagen demokratischer Legitimation	66
1. Input- vs. Output-Legitimation	69
2. Öffentlichkeit	80
3. Vertrauen	81
4. Erste Bilanz	83
VI. Der Wertbegriff im analogen und digitalen Raum	87

Kapitel 2:

Die Beziehungs-Trias zwischen Plattformen und

Territorialstaaten	93
I. Plattformen als Teil des Territorialstaates	93
1. Staatliche Verwaltung, Politik und Sicherheit	100
2. Daseinsvorsorge und „Universal Services“: vom Gesundheitswesen bis zum Bildungssystem	110
3. Legitimatorische Folgen	118
II. Plattformen als Risiko für den Territorialstaat.....	129
1. Neujustierung von Öffentlichkeit	130
2. Wissen ist Macht	148
3. Faire, freie und geheime Wahlen als Grundlage demokratischer Legitimität	153
4. Vernachlässigte Schutzpflichten.....	158
III. Plattformen als eigenständige Staaten	169
1. Der Staatsbegriff nach Jellinek.....	172
2. Staatsgebiet und „Digital Space“.....	174
3. Ein neuer Volksbegriff.....	180
4. „Staatsgewalt“ von Plattformen.....	182
5. Ausblick: Auswirkungen von künstlicher Intelligenz	217
IV. Ergebnisse und Folgen: Demokratie vs. Libertarismus	220

Kapitel 3:

Schlussfolgerung	225
I. Wie sollte der demokratische Territorialstaat reagieren?	225
II. Update-Zwang	231
1. (Wieder-)Herstellung von Öffentlichkeit und einer hinreichenden Input-Legitimation	233
2. Vertrauen und Aktualisierung der Output-Legitimation	239
III. Legitimität und Legitimation von Plattformmacht	248
1. „Katholische“ Zielbilder als Legitimitätsideen der Plattformen? ..	252
2. Legitimität durch Kompetenz	254
3. Ausgestaltung legitimer Plattformmacht	259

Conclusio: Zehn Maßnahmen, die der demokratische Staat jetzt umsetzen sollte	267
Literatur	277
Anmerkungen	349
Über die Autoren	443

High tech runs three-times faster than normal businesses. And the government runs three-times slower than normal businesses. So we have a nine-times gap.

Andrew Grove, Mitbegründer von Intel, 1995

Die am besten zu regieren befähigt sind, die sollten regieren.

Aristoteles um 330 v. Chr.

Vorwort

Im Jahr 1995 prägte das US-amerikanische Marktforschungsunternehmen Gartner einen Begriff, der seitdem regelmäßig bemüht wird, um den Lebenszyklus von Innovationen zu bewerten: den sogenannten *Hype Cycle*. Das Modell unterteilt den Lebenszyklus einer Technologie in fünf grundlegende Phasen, namentlich den „technologischen Auslöser“, den „Gipfel der überzogenen Erwartungen“, das „Tal der Enttäuschungen“, den „Pfad der Erleuchtung“ und das „Plateau der Produktivität“.

Die Kernthese dahinter lautet, dass jede Innovation diese fünf Phasen durchläuft und Nutzer wie Investoren daher weder überzogene Erwartungen an sie stellen sollten noch bei Rückschlägen dauerhaft im Tal der Tränen zu verharren bräuchten. Nun existiert das Internet, der globale Verbund von zusammengeschalteten Netzwerken, seit mehreren Jahrzehnten, sodass man annehmen dürfte, dass es bereits jede der fünf Phasen durchschritten hat. Zugleich ist der Prozess der Digitalisierung so vielfältig und dynamisch, dass ein ganzheitlicher und umfassender Blick auf die mit ihr zusammenhängenden Entwicklungen schlichtweg unmöglich ist. Lediglich ausgewählte, digital ausgelöste Veränderungen, die die Gesellschaft erlebt, können daher den unterschiedlichen Perioden zugeordnet werden. Soziale Medien etwa scheinen derzeit am Tiefpunkt des *Cycle* angekommen, wenn man die Diskussionen rund um Elon Musks Twitter-Erwerb (inklusive der jüngsten Umbenennung in „X“), den „Sturm auf das Kapitol“ in den USA im Januar 2021, samt der damit zusammenhängenden Rolle von Facebook & Co., sowie die nicht abreißen wollende Kritik an der Verbreitung von Fake News und Hate Speech betrachtet. Beim

Thema generative künstliche Intelligenz (Stichwort: ChatGPT) ist man hingegen offenbar auf dem Erwartungsgipfel angelangt. Wie so oft liegt die Wahrheit in der Mitte. Was sich allerdings wie ein roter Faden durch die gesamte Debatte zieht, sind die Sorgen um die Auswirkungen, die all das auf den Territorialstaat im Allgemeinen und die Demokratie im Besonderen hat und künftig haben könnte.

Eine signifikante Rolle spielen dabei die großen digitalen Plattformen. Dass diese Plattformen beziehungsweise die sie tragenden Großkonzerne im Hinblick auf ihre ökonomische und gesellschaftliche Relevanz mit Staaten vergleichbar sind und einen entsprechenden Einfluss haben, ist mittlerweile fast ein Allgemeinplatz. Eher selten finden sich demgegenüber Beiträge, die sich im Detail mit den damit einhergehenden staats- und demokratietheoretischen sowie philosophischen Fragestellungen zur Legitimitätsgrundlage ihres Agierens auseinandersetzen. Konkreter gesagt damit, inwieweit die einzelnen legitimatorischen Säulen des (demokratischen) Staates von den Digitalplattformen neugestaltet, relativiert, angegriffen oder schlussendlich gar ausgehöhlt werden.

All dies soll Thema des vorliegenden Buches sein. Die besondere Herausforderung dabei war es, gleich mehrere Themenbereiche und Fachgebiete miteinander zu vereinen, insbesondere Technologie, Staatstheorie sowie Praktische Philosophie/Ethik. Unser Ziel ist es, den Lesern einen verständlichen Überblick über die technologischen Entwicklungen samt ihren demokratietheoretischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen zu verschaffen, aber auch einschlägigen Experten einen Mehrwert zu liefern. Als Autoren sehen wir uns weder im Lager eines unerschütterlichen Fortschrittsglaubens verortet, der das Internet per se als ein Instrument der Selbstverwirklichung und Freiheit versteht, noch teilen wir die Meinung jener technologischen Dystopisten, die mit der Digitalisierung im Wesentlichen neue Instrumente wirtschaftlicher und staatlicher Kontrolle verbinden und am liebsten das Rad

der Geschichte zurückdrehen würden. Gleichwohl ist ein Ergebnis dieser Arbeit die Erkenntnis, die Digitalisierung noch intensiver als bislang entlang eines freiheitlichen Werte- und Legitimitätsverständnisses gestalten zu müssen, solange dies noch möglich ist, statt sich in Anerkennung einer normativen Kraft des Faktischen mit verbleibenden, immer engeren Spielräumen abzufinden. Die hier behandelten digitalen Plattformmechanismen sind daher auch eher als beispielhaft und sinnbildlich für eine grundsätzliche Entwicklung zu verstehen, um die es uns im Kern geht.

Die Dynamik und Vielschichtigkeit des Themas bringen es mit sich, dass ein Anspruch auf Vollständigkeit und Tagesaktualität nur ein hehrer Wunsch bleiben kann. Das liegt auch an dem hier verfolgten internationalen Fokus. Bis Ende Juli 2023 wurden die aus unserer Sicht wichtigsten Ereignisse aufgegriffen.

Im Interesse vollständiger Transparenz: Nils Ole Oermann hat nicht nur über Jahre als Hochschullehrer Wirtschafts- und Digitalisierungsethik unterrichtet, sondern auch Ministerien wie Unternehmen zu digitalen Themen umfänglich beraten. Moritz Holzgraefe ist im Anschluss an seine medien- und digitalrechtliche Dissertation seit über einem Jahrzehnt in der Digitalwirtschaft tätig, insbesondere in verschiedenen Management-Funktionen des Axel Springer-Verlags, zuletzt als Leiter des Brüsseler Büros. Er ist zudem Präsidiumsmitglied des Bundesverbands Digitale Wirtschaft e.V. Dieses Buch steht uneingeschränkt unter dem Zielbild einer akademisch-sachlichen und fairen Auseinandersetzung mit der Materie ohne jegliche Beeinflussungsversuche oder gar Beauftragung Dritter. Überschneidungen zu aktuellen Regulierungsthemen lassen sich naturgemäß nicht vermeiden. Die Ausführungen geben ausschließlich unsere persönliche Meinung wieder, um eine der größten Herausforderungen für unsere freiheitlichen Gesellschaften präzise zu analysieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

*Moritz Holzgraefe und Nils Ole Oermann
Brüssel und Oxford, im Juli 2023*

Einleitung

Wir sind nämlich überzeugt, dass in Zukunft auch virtuelle Staaten entstehen und die virtuelle Landschaft der existierenden Staaten erschüttern werden.¹

Eric Schmidt und Jared Cohen,
leitende Google-Manager, 2013

Es ist nun schon zehn Jahre her, dass Eric Schmidt, damaliger Executive Chairman von Google, und Jared Cohen, Gründer von Google Ideas, dem einstigen Technologie-Inkubator des Konzerns,² unter dem Titel *Die Vernetzung der Welt* (im Original: *The New Digital Age*) ihre Vision der Zukunft veröffentlichten. Auf rund 400 Seiten wird dort beschrieben, wie das Internet, „das größte Anarchismusexperiment aller Zeiten“, die Welt beeinflussen werde. Der „umfangreichste unregulierte Raum der Welt“ werde weiter wachsen und unser ganzes Leben (positiv) verändern:³ von unserer Identität, unseren Beziehungen bis hin zu unserer Sicherheit. Unternehmen wie Google, Facebook, Amazon oder Apple käme zukünftig weitaus mehr Macht zu, als es die meisten Menschen ahnten.⁴ Und zwei Regelsysteme stünden sich dabei dauerhaft gegenüber: das der virtuellen und das der physischen Welt.

Erweist sich diese Analyse von Schmidt und Cohen als zutreffend, so beschreibt sie zumindest für jede rechtsstaatliche Demokratie westlichen Zuschnitts ein existenzbedrohendes Problem. Denn in unseren europäischen Staatsgebilden, deren Gesetzgebungsbefugnis seit dem Frieden von Münster und Osnabrück (1648) gemeinhin an deren Grenzen endet, stellen globale IT-Konzerne, die ihre eigenen Regelsysteme nicht nur national, son-

dern notwendig international implementieren, nicht weniger als die Machtfrage aufgrund der damit verbundenen, notwendigen Systemkonkurrenzen. Was bedeutet in diesem Zusammenhang der Terminus „Systemkonkurrenz“? Wer danach machtpolitisch fragt, landet fast zwangsläufig bei Wladimir Iljitsch Lenin, der dies 1921 – freilich mit Blick auf die Konkurrenz zwischen Kapitalisten und Kommunisten – wie folgt festhielt: „Die ganze Frage ist die: Wer wird wen überflügeln? [...] Man muss diese Dinge nüchtern betrachten: Wer – wen?“⁵ Wie soll diese Systemkonkurrenz aber aufgelöst werden, wenn die großen Digitalunternehmen als privatwirtschaftliche Organisationen weder an herkömmlichen Wahlen teilnehmen noch ihre CEOs (bislang) Staatspräsidenten stellen? Wer wen? Die Antwort geben wieder Schmidt und Cohen in der Beschreibung des Selbstverständnisses der Digitalunternehmen: Während die weltweite Vernetzung ihren beispiellosen Siegeszug fortsetze, seien es die alten, staatlichen Institutionen und Hierarchien, die sich anpassen müssten, weil sie sonst Gefahr liefern, überflüssig zu werden.⁶

Etwa eine Dekade nach der Veröffentlichung von *The New Digital Age* hat sich der Umsatz von Google, dem Unternehmen also, das Schmidt und Cohen damals maßgeblich prägten und dessen Dachorganisation mittlerweile unter Alphabet firmiert, fast verfünfacht.⁷ Auch weitere Big Techs wie Apple, Amazon und Meta (die 2021 gegründete Konzernmutter unter anderem von Facebook, Instagram, WhatsApp und neuerdings dem Kurznachrichtendienst Threads) konnten ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Relevanz in den letzten Jahren noch einmal erheblich ausbauen. Dieser beeindruckende Erfolg verleitete Silicon Valley-Investoren wie Paypal-Gründer Peter Thiel bereits dazu, sich in einem „tödlichen Wettlauf zwischen Politik und Technologie“ zu wähnen.⁸ Damit sprach er vielen Vertretern des Libertarismus aus der Seele, jener im Silicon Valley verbreiteten politischen Philosophie also, die die Sicherstellung der individuellen Freiheit als alleinige Legitimation für staatliches Handeln anerkennt.⁹ Zwar

verschafften sich derartige libertäre Stimmen zuletzt etwas seltener Gehör.¹⁰ Die von ihnen adressierte Entwicklung hat sich aber keineswegs verlangsamt. Im Gegenteil. Und die Systemfrage, wie nämlich das Zusammenspiel zwischen analogem und digitalem Raum, Mensch und Maschine und nicht zuletzt von Staat und Wirtschaft auszutarieren ist, stellt sich heute noch mit weit höherer Brisanz als vor zehn Jahren.

Verändert hat sich mit Blick auf diese Entwicklungen auch die Haltung. Nicht nur die der Staaten, sondern auch die vieler Bürger. Wo 2013 noch mit großem Optimismus in die Zukunft geschaut und digitale Technologien primär als Mittel zur Ausgestaltung der eigenen Autonomie und Freiheit interpretiert wurden, zeigt sich heute gesellschaftlich und bei vielen Entscheidungsträgern eine große Verunsicherung, wohin die Dominanz der *digital economy* noch führen könnte.¹¹ Und was es bedeutet, wenn sehr viel Macht in sehr wenigen Händen landet. Das trifft nicht nur auf Europa zu, sondern zunehmend auch auf die USA. Besonders deutlich manifestierte sich dies in einer geschichtsträchtigen Anhörung im US-Repräsentantenhaus, in deren Zentrum die amerikanischen Volksvertreter angesichts einer immer offensichtlicher zu Tage tretenden Systemkonkurrenz nicht weniger als die Machtfrage stellten. Das, was am 29. Juli 2020 auf dem Capitol Hill in Washington, D.C. stattfand, war daher im Grunde auch keine bloße Anhörung. Es war vielmehr die womöglich bisher aggressivste staatliche Machtdemonstration gegen Big Tech, seit die US-Behörden vor über 20 Jahren versucht hatten, Microsoft zu zerschlagen. „Unsere Gründerväter haben sich vor keinem König verbeugt“, schloss David Cicilline, Vorsitzender des Unterausschusses für Kartellrecht des Repräsentantenhauses, in Washington, D.C. seine Eröffnungsrede, „und ebenso wenig sollten wir uns vor den Herrschern der Online-Wirtschaft verbeugen.“¹² Gemeint waren die CEOs der Unternehmen Alphabet¹³ (Sundar Pichai), Amazon (Jeff Bezos¹⁴), Meta (Mark Zuckerberg) und Apple (Tim Cook), die erstmals gleichzeitig per Videokonferenz vor den

amerikanischen Kongress geladen worden waren, um im Antitrust Subcommittee Hearing „Online Platforms and Market Power, Part 6: Examining the Dominance of Amazon, Apple, Facebook, and Google“ den US-Abgeordneten zu ihren Geschäftspraktiken Rede und Antwort zu stehen. Die Befragung entwickelte sich erwartbar emotional wie konfrontativ. Manche Abgeordnete schrien die Unternehmensführer an. Und spätestens am Abend war allen Beobachtern klar, dass die USA¹⁵ ihre uneingeschränkte Solidarität mit ihren größten Digitalunternehmen zumindest teilweise revidiert zu haben schienen.¹⁶

Keine sechs Monate sollten vergehen, bis es am selben Ort zu einem weiteren einschneidenden Ereignis kam. Am 6. Januar 2021 stürmten gewaltbereite Trump-Anhänger das US-Kapitol.¹⁷ Die Radikalisierung der Gruppe, die den Wahlsieg von Joe Biden nicht akzeptieren und dessen förmliche Bestätigung verhindern wollte, hatte sich den Ermittlern zufolge maßgeblich in sozialen Netzwerken vollzogen. Fünf Menschen starben infolge der Ereignisse, die wenig später als Angriff auf die Demokratie der USA qualifiziert wurden.¹⁸ Es waren wiederum jene großen Digitalunternehmen, die auf die Vorkommnisse umgehend reagierten.¹⁹ Facebook und Twitter sperrten die Konten des noch amtierenden US-Präsidenten wegen Beiträgen, in denen er die Aufständischen unterstützte; Amazon, Apple und Google verhinderten den Zugriff auf Parler, einer Alternative zu Twitter, die von Trumps Anhängern genutzt wurde, in ihren Web-Hosting-Diensten und App-Stores. Und die Finanz-Apps PayPal und Stripe stellten die Verarbeitung von Zahlungen für die Trump-Kampagne und für Konten ein, über die Reisekosten der Anhänger des 45. US-Präsidenten nach Washington, D.C., finanziert worden waren. Die Folgen waren für die aufständischen Gruppenaktivitäten weitreichend und hatten quasi-hoheitliche Auswirkungen. Und dies, obwohl es sich bei den Maßnahmen keineswegs um staatliche Anordnungen handelte – die zunächst ausblieben –, sondern ausschließlich um Entscheidungen privatwirtschaftlicher Tech-Konzerne.

Derartige Vorkommnisse werfen neue Fragen zur Bewertung staatlicher Legitimität auf. Legitimität im staatstheoretischen Sinne soll hier verstanden werden als gerechtfertigte Herrschaftsgewalt, während Legitimation den Rechtfertigungsprozess umfasst.²⁰ Beide Begriffe werden aber oft synonym verwendet.²¹ Ohne eine hinreichende Rechtfertigung von Herrschaftsgewalt ist kein Staat langfristig überlebensfähig. Man könnte sogar behaupten: Was Daten für die Digitalisierung sind, das ist die Legitimität für den Staat. Sie ist die notwendige, wenn auch nicht hinreichende Basis für seine nachhaltige Funktionsfähigkeit. Ein Staat verliert seine Legitimität zwar nicht unmittelbar, aber doch im Laufe der Zeit, wenn entsprechende Umfeldveränderungen nicht hinreichend antizipiert werden. Die Folgen können politischer, ökonomischer oder auch sozialer Art sein. Immer aber bedeuten sie eine system-relevante Gefahr für die aktuelle Herrschaftsordnung. Legitimität und die auf sie gründende Herrschaftsform wird daher gerade in Krisenzeiten, in denen sich traditionell die Machtfrage stellt, einen Praxistest bestehen müssen.²²

Und an Krisen mangelt es dem 21. Jahrhundert wahrlich nicht. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Chancen und Risiken der Digitalisierung, die diese Krisen entweder begleiten (etwa Änderungen von Herstellungsprozessen), befördern (beispielsweise Hate Speech in sozialen Medien) oder auch abmildern (zum Beispiel Home Office in der Corona-Krise). Dies gepaart mit der eng damit verbundenen sogenannten Plattformmacht der großen Digitalunternehmen stellt einen tagtäglichen Härtetest der staatlichen Autorität dar. Während nämlich Legitimität oft als bewahrend gedacht wird, um die aktuelle Herrschaftsausübung zu rechtfertigen,²³ stehen global operierende Plattformunternehmen für einen diametral anderen Ansatz: für Disruption.²⁴ Dies führt zu den zuletzt immer häufiger zutage tretenden Machtkonflikten, die auch am 29. Juli 2020 im US-Repräsentantenhaus thematisiert wurden und für die es in der Geschichte wenig Vergleichsmöglichkeiten gibt. Staatliche Souveränitätsfragen beschränken sich

selbstverständlich nicht auf diese digitalen Themen. Im Gegenteil: In einer multilateralen Welt sind Souveränitätsfragen allgegenwärtig, was sich zuletzt in der Sicherheits-, Verteidigungs- und Energiepolitik am Beispiel des Ukraine-Krieges materialisierte. Es gibt allerdings kaum ein Phänomen, das sich auf so viele Lebensbereiche gleichzeitig bezieht und derart von spezifischen Teilen der Privatwirtschaft abhängt wie die Digitalisierung und damit zusammenhängend die Plattformökonomie.

Was genau ist mit Plattformmacht und Plattformunternehmen gemeint? In Ermangelung eines feststehenden Begriffs herrscht hierzu in Theorie und Praxis Uneinigkeit, und die Definition dieses Terminus fällt entsprechend heterogen aus. Der Grund liegt vor allem darin, dass Unternehmen, die traditionell unter diesen Sammelbegriff gefasst werden, in aller Regel mehrere parallel laufende Geschäftsmodelle betreiben und unterschiedliche Funktionen aufweisen.²⁵ Hinzu kommt, dass unter „Plattform“ sowohl eine Geschäftsstrategie als auch eine Organisationsform gefasst werden kann.²⁶ Diese Uneinheitlichkeit ist für die Übersichtlichkeit dieses Buchs wenig zufriedenstellend, sodass an dieser Stelle eine begriffliche Schärfung vorzunehmen ist:

Wir verstehen im Folgenden unter Digitalplattformen zunächst solche Unternehmen, die mittels Digitaltechnologie eine verbindende und standardisierte Schnittstelle schaffen, die Konsumenten und Nutzer auf der einen Seite und Anbieter, seien sie privater oder gewerblicher Art, auf der anderen Seite verbindet.²⁷ Sie fokussieren sich nicht auf die Produktion, sondern auf die Distribution.²⁸ Insbesondere der ökonomische Mehrwert solcher Plattformen, auf denen diese Produkte, Inhalte und Dienstleistungen zu finden sind, steigt mit wachsender Nutzerzahl (sogenannter Netzwerkeffekt).²⁹ Ein Online-Marktplatz wie Amazon und ein soziales Netzwerk wie Facebook sind dafür klassische Beispiele.

Um den Kern dieser Plattformmodelle sind in der Folge globale Großkonzerne entstanden, deren Geschäftsmodelle vielfach verzweigt sind. Wir beschränken uns aufgrund ihrer gesellschaftli-

chen und ökonomischen Relevanz – Tageskursschwankungen von Big Tech-Unternehmen an der Börse können bisweilen durchaus den Wert eines großen DAX-Konzerns aufweisen!³⁰ – auf diese bedeutendsten Plattformunternehmen, beziehen dann aber konsequenterweise im weiteren Verlauf auch ihre angrenzenden Geschäftsmodelle mit ein, da diese Betätigungen durch die Plattformaktivität teilweise erst ermöglicht werden und meist eng mit ihr verflochten sind. Dies trifft auf Unternehmen wie Alphabet, Meta und Amazon, aber auch Apple, Microsoft sowie ihre chinesischen Pendants (Baidu, Tencent und Alibaba) zu. In diesem Zusammenhang wird auch von sogenannten Plattform-Leviathanen gesprochen, also Unternehmen, die mehrere Plattformtypen in sich vereinen, gemessen an der Anzahl der über sie verbundenen Beteiligten zu den größten Vertretern ihrer Art zählen, (wie ein Staat) den gesellschaftlichen Alltag eines Großteils der Bürger und Nutzer mitprägen und zugleich über große und heterogene Datenbestände verfügen.³¹

Die mit dem globalen Wirkungsanspruch einhergehende kritische Begutachtung der wachsenden Plattformmacht ist eine vergleichsweise neue Entwicklung. Der anscheinend unaufhaltsame Aufstieg der Digitalplattformen schien jahrelang im öffentlichen Raum im Wesentlichen von zwei (nur scheinbar widersprüchlichen) Dingen begleitet: Bewunderung und Ignoranz. Noch im Jahr 2013 sprach die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Barack Obama vom Internet als „Neuland“. Aufgrund ihrer Durchdringung nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche, ihrer antizipierten Unentbehrlichkeit im täglichen Leben, ihrer enormen Innovationskraft und ihrer schieren Größe verpuffte zugleich Kritik an den oftmals unentgeltlich zur Verfügung gestellten Dienstleistungen für lange Zeit, während sich Regierungen möglichen daraus folgenden Problemen gar nicht erst stellten. Einer der ersten Internetbeauftragten der deutschen Bundesregierung war dafür bekannt, dass er seine Mails von seinem Sekretariat noch ausdrucken ließ. Politisch er-

schien es ohnehin wenig opportun, sich ohne eigene Expertise gegen die Plattformen zu stellen, die sich bei den Wählern höchster Beliebtheit erfreuten.³² Im Falle der USA und von China, denen es als einzigen Nationen gelungen ist, eigene Plattformen von systemrelevanter Größe hervorzubringen, kamen auch ein gewisser Nationalstolz und geostrategisches Kalkül hinzu. All dies schien in der Vergangenheit trotz vereinzelter Kritik, die bereits vor etwa einer Dekade aufzuflammen begann,³³ dem damit zusammenhängenden breiten politischen Diskurs nahezu den Boden unter den Füßen wegzu ziehen. Daran änderte auch nichts, dass sich viele Länder schrittweise in eine besorgniserregende Doppelabhängigkeit von chinesischer Informations- und Kommunikationstechnik sowie amerikanischen Informationsinfrastrukturen wie etwa Cloud-Diensten, Suchmaschinen und Computersoftware begaben.³⁴ Hierauf wird noch im Detail einzugehen sein.

Die mit einigen Ausnahmen³⁵ lang anhaltende stoische Hin nahme des Status quo gehört allerdings längst der Vergangenheit an. Nicht nur in der westlichen Welt, sondern auch in China mehrten sich zuletzt die mahnen den Stimmen gegenüber dem digitalen Machtzuwachs.³⁶ Die weltweiten Reaktionen fielen freilich unterschiedlich aus. In den USA und Europa wurde zunächst die politische Debatte mit zunehmender Schärfe geführt.³⁷ Insbesondere die Europäische Union, die sich mangels eigener systemrelevanter Plattformen leichter mit Kritik tut (getreu dem Motto: Wenn man schon nicht Teil der Mannschaft ist, dann sollte man zumindest als Schiedsrichter auf dem Platz auffallen), startete früh erste regulatorische Initiativen (etwa die seit dem 25. Mai 2018 wirksame Datenschutzgrundverordnung und jüngst den Digital Services Act).³⁸ Kein Vergleich zu China: Dort wurden die Plattformen nicht nur einer immer engeren staatlichen Kontrolle unterworfen – 2021 wurden beispielsweise Alibaba, Baidu und Tencent mit empfindlichen Geldstrafen von der chinesischen Marktaufsichtsbehörde belegt³⁹ –, sondern es verschwand auch Jack Ma, Gründer und langjähriger CEO des IT-Plattformunter-

nehmens Alibaba Group, mutmaßlich auf Druck der Kommunistischen Partei für lange Zeit größtenteils aus der Öffentlichkeit, nachdem er im Jahr 2020 in Shanghai eine Rede gehalten hatte, in der er das chinesische Wirtschaftssystem scharf kritisiert hatte.⁴⁰ Im Januar 2023 gab er schließlich die Kontrolle über große Unternehmensteile ab.⁴¹ Derlei Entwicklungen lassen die Sorgen gerade autoritärer staatlicher Systeme und ihrer Funktionsträger deutlich zu Tage treten, eine Entwicklung nicht mehr unter Kontrolle zu haben, die längst den (digitalen) Alltag eines Großteils der Menschen entscheidend prägt.

Die mit solchen Entwicklungen verbundenen Sorgen sind systemübergreifend und alles andere als unbegründet. Denn durch die ausufernde Plattformmacht ist der Staat zunehmend⁴² mit der Frage konfrontiert, inwieweit er die Fähigkeit zur Durchsetzung des staatlichen Monopols hoheitlicher Gewalt als sein konstituierendes „Regelsystem“ im Sinne von Schmidt und Cohen noch aufweist. Auch und gerade der demokratische Rechtsstaat muss seine Souveränität im Sinne des *Westphalian Model* von 1648 stets absichern können, um überhaupt als autonom gelten zu können. Er muss darum stets und ständig bereit und in der Lage sein, seine nationalen Interessen und seine Grenzen und damit all das, was in diesen Grenzen geschieht, rechtsstaatlich zu kontrollieren und zu verteidigen. Denn die erfolgreiche Infragestellung staatlicher Souveränität und des damit einhergehenden Gewaltmonopols führt in aller Regel zu einer Delegitimierung jeder Form von staatlicher Macht.⁴³ Oder anders: Kann der Staat seine Herrschaftsgewalt nicht mehr effektiv durchsetzen, so kann er sie auch nicht mehr verfassungsrechtlich rechtfertigen. Wenn eine Staatsführung beispielsweise behauptet, sie könne die staatlichen Außengrenzen nicht mehr sichern, dann übersieht sie, dass der betreffende Staat im Sinne des *Westphalian Model* von 1648 damit aufhört, überhaupt ein souveräner Staat zu sein, kurz: zu existieren. Denn ein Staat hat völkerrechtlich wenig mehr als seine Grenzen und seine nationalen Interessen. Was aber, wenn er seine „digitalen Gren-

zen“ nicht mehr zu kontrollieren vermag? Dann stellt sich zuerst die Legitimitätsfrage und wenig später die Machtfrage. Wer wen?

Die beschriebenen Entwicklungen können folglich in absehbarer Zeit einerseits zu einer grundsätzlichen Zuspitzung der Machtfrage im Sinne der bereits beschriebenen Lenin'schen Systemkonkurrenz führen, bei der der Staat seinen Herrschaftsanspruch erfolgreich behaupten muss, um weiterhin als Staat zu existieren. Wirft man andererseits in die Waagschale, dass das Internet weltweit für viele Menschen einen enormen individuellen wie auch politisch-ökonomischen Freiheitsgewinn gebracht hat,⁴⁴ gehen damit zugleich durchaus kontroverse Fragen einher, wie ausgeprägt die Rolle des Staates als demokratischer Rechtsstaat überhaupt sein *darf*. Angesichts der Vielschichtigkeit solcher Problematiken erstaunt wenig, dass die politische Debatte zu den Grenzen der Macht von Big Tech und der digitalen Plattformen zuletzt so erheblich wie rasend schnell an Brisanz gewonnen hat. Im Gegen teil: Es verwundert wenigstens retrospektiv vielmehr, dass der „physische Staat“⁴⁵ oder auch „klassische Territorialstaat“⁴⁶ über viele Jahre wenig Bestrebungen gezeigt hat, sich mit den skizzierten digitalen Entwicklungen breitenwirksam proaktiv auseinanderzusetzen, die doch schon früh das Potenzial erkennen ließen, seinen eigenen Machtanspruch infrage zu stellen.

Wir möchten uns in diesem Buch diesen Macht- und Legitimitätskonflikten und digitalpolitischen Entwicklungen in drei Kapiteln ausführlich widmen und die immer wieder aufflammenden (oft jedoch eher oberflächlich verhandelten) Vergleiche von Digitalplattformen und Staaten samt der damit einhergehenden Bedrohung für die Demokratie anhand konkreter Kriterien prüfen:

Aufbauend auf den Wurzeln des Aufstiegs von Plattformmacht und ausgehend vom Grundkonzept der überkommenen demokratischen Legitimation (der verbreitetsten Herrschaftsform in der westlichen Welt, die zumindest anhand ihrer wichtigsten Kriterien konkretisiert werden muss⁴⁷) gehen wir eingangs der Frage nach, was Plattformmacht und Legitimation in der digitalen Welt beson-

ders macht und von klassischer Machtausübung abhebt (Kapitel 1). Ist das erste Kapitel somit notwendigerweise eher theoretisch und grundlagengeprägt, soll in Kapitel 2 auf dieser Basis dann konkret und anhand zahlreicher praktischer Beispiele die Beziehungs-Triade zwischen Staat und Plattform verdeutlicht werden:

- Plattformen als Teil des Territorialstaates,
- Plattformen als Risiko für den Territorialstaat,
- Plattformen als Staaten.

Während im ersten Abschnitt dieses Kapitels diejenigen Fälle diskutiert werden, bei denen der Territorialstaat die Plattformen wissentlich und willentlich in seine Dienste stellt (zum Beispiel, wenn er im Bereich der Sicherheitspolitik mit ihnen kooperiert), ist im zweiten Abschnitt zu erörtern, wie sich eine mögliche Neubestimmung des öffentlichen Raumes reflexartig auf den (demokratischen) Staat auswirkt. Die Beziehungen zur Wirtschaft und die zahllosen wettbewerbsrechtlichen Fragestellungen werden auch, aber eher sekundär eine Rolle spielen, um den Fokus auf die staatliche Beziehungsebene nicht zu verlieren. Den Abschluss findet das Kapitel dann in der Frage, ob und wann Plattformen selbst die Eigenschaft eines Staates aufweisen, was es bedeutet, wenn sie dies wenigstens anstreben und wie eine Neuinterpretation der klassischen Staatsdefinition aussehen könnte.

Denn: So fernliegend der Brückenschlag von der Macht eines wirtschaftlichen Unternehmens zu staatlicher Herrschaft in der Vor-Plattform-Ära gewirkt haben mag,⁴⁸ so deutlich zeichnet sich insbesondere in der letzten Dekade ein (teilweise expliziter, in jüngerer Vergangenheit vor allem impliziter) libertär geprägter, in- und externer Herrschaftsanspruch digitaler Gatekeeper über ihren (digitalen) Raum ab, der erhebliche Folgen für die Territorialstaaten und die Milliarden Plattformnutzer hat. Determiniert wird diese Entwicklung dadurch, dass die Bedeutung des „physischen Territoriums“ als machtdeterminierender Faktor hochentwickelter

Länder bereits in der Vergangenheit erheblich relativiert wurde. Schon Ende des 20. Jahrhunderts betonte der US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Richard Rosecrance in einem das Feld prägenden *Foreign Affairs*-Aufsatz: „The world is embarked on a progressive emancipation from land as a determinant of production and power.“⁴⁹ Er grenzte sich damit von althergebrachten Theorien ab, die Fläche und natürliche Ressourcen als Kernelemente staatlicher Macht hervorhoben.⁵⁰ All dies führt dazu, dass die Frage, ob und in welchem Umfang die Lenker von Technologieunternehmen an die Stelle von Regierungen treten könnten,⁵¹ berechtigt ist und sich selbst die CEOs der Plattformen offen, wenn auch offiziell eher relativierend mit dieser Angelegenheit auseinandersetzen.⁵² Aufbauend auf der Analyse der Souveränität einer Digitalplattform, also ihrer Fähigkeit zur Selbstbestimmung nach innen und außen, verdeutlichen wir den sich zuspitzenden Machtkampf mit dem Territorialstaat.

Jede der von uns identifizierten drei Beziehungsebenen offenbart mit zunehmender Intensität das Beziehungsgeflecht zwischen Plattformen, staatlicher Autorität und der Gesellschaft, und zahlreiche Beispiele helfen dabei, besser zu verstehen, wie groß der Einfluss der Big Techs bereits heute ist und vor allem welche Konsequenzen dies zeitigt.

Diese Erörterungen bieten dann die Chance für Schlussfolgerungen und Lösungsansätze in Kapitel 3, um einen inhaltlich geführten Nachweis des berechtigten Bestehens von Herrschaftsgewalt mithilfe ethischer Kategorien zu erbringen.⁵³ Wie genau sollen denkbare Anpassungen aber aussehen? Und unter welchen Voraussetzungen ist Plattformmacht an sich legitim respektive kann legitim ausgestaltet werden? Das sind die Fragen, die sich an die Szenarioanalyse unter der Überschrift eines legitimatorischen Anpassungsbedarfs anfügen. Ein Ausblick schließt die Untersuchung zu staatlichen und digitalen Systemkonkurrenzen ab.