

## A. Einleitung und Problemaufriss

*Mark D. Cole / Jörg Ukrow*

Die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat in ihrer ersten Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments am 16. September 2020 erklärt:<sup>1</sup>

*„Das kommende Jahrzehnt muss Europas „Digital Decade“ sein.“*

Unabhängig von der symbolpolitischen Bedeutung, die mit diesem Appell verbunden ist – eine Bedeutungsebene, die in der Vergangenheit integrationspolitisch wie -rechtlich nicht nur mit positiven Effekten verbunden war<sup>2</sup> –, kommt in dieser Mahnung zugleich die grundlegende Bedeutung zum Ausdruck, die der Digitalisierung auch im Blick auf die Ziele des europäischen Integrationsprozesses zukommt. Diese digitale Dimension prägt auch die Fortentwicklung der europäischen Medienordnung. Mit den im Medien-Ökosystem beobachtbaren Prozessen digitaler Disruption traditioneller Geschäfts- wie Kommunikationsprozesse ist indessen nicht zugleich auch eine Logik der digitalen Transformation von Verfassungsstrukturen und -leitlinien für die Medienverfassung der und in der EU verbunden. Digitale Wellen des Wandels brechen sich insofern an den Kaimauern der Kompetenzbeschränkungen der EU.

In ihrer Rede zur Lage der Union führte die Kommissionspräsidentin sodann aus:

*„Wir brauchen einen gemeinsamen Plan für das digitale Europa mit klar definierten Zielen bis 2030 für Bereiche wie Konnektivität, digitale Kompetenzen und öffentliche Verwaltung.“*

Die „Gemeinsamkeit“ des Plans für das digitale Europa kann – wie in der Studie aufgezeigt wird – nicht nur eine organisatorische Gemeinsamkeit

---

1 Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 16.9.2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_20_1655).

2 Vgl. zum Scheitern einer symbolpolitischen Anreicherung der europäischen Verträge mit dem Europäischen Verfassungsvertrag z.B. Häberle, Nationalflaggen: Bürgerdemokratische Identitätselemente und Internationale Erkennungssymbole, S. 39.

der traditionell die Integration Europas in besonderer Weise fördernden Organe Rat und Kommission sein. Der angeregte Plan bedarf vielmehr einer architektonischen Strukturierung, an der neben der EU mit ihren Organen fortdauernd auch die Mitgliedstaaten maßgeblichen Anteil haben. Ein digitales Europa kann nur aus einem Respekt vor den unterschiedlichen Befähigungen im europäischen Mehr-Ebenen-System erwachsen.

Keiner der als planrelevant aufgezeigten Bereiche ist im Übrigen deckungsgleich mit dem Bereich der Medien, namentlich Presse, Rundfunk und neue Medien, wobei sich letztere allerdings erst im Prozess der Digitalisierung auch des Medien-Ökosystems entwickeln konnten. Aber keiner dieser Bereiche ist auch ohne Berührungspunkte zu einer Medienregulierung auf der Höhe der Zeit, die Konvergenzphänomene an der Schnittstelle von Infrastruktur und Inhalte ebenso in den Blick nimmt wie das Zusammenspiel von Regulierung und Kompetenzförderung zur Erreichung von Schutzz Zielen wie dem Schutz der Menschenwürde, dem Jugendschutz und dem Verbraucherschutz. Auch an diesen Schnittstellen stellen sich jeweils Fragen der Zuordnung unionaler und mitgliedstaatlicher Kompetenzen.

Schließlich verweist die Kommissionspräsidentin auf die Wertesetzungshinheit hin, die EU wie Mitgliedstaaten auch in ihrem digitalpolitischen Engagement gemeinsam ist. Als die entsprechenden „klaren Prinzipien“ identifiziert von der Leyen

*„das Recht auf Privatsphäre und Zugang, freie Meinungsäußerung, freier Datenfluss und Cybersicherheit“*

Die Bezüge dieser Prinzipien zu einer digitalen Medienordnung für die EU sind evident.

Auch wenn die Themenfelder „Daten“ und „Infrastruktur“, die in der Rede besondere Beachtung finden, in gleicher Weise Bezüge auch zum digitalen Medien-Ökosystem aufweisen, bezieht sich der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie auf eine Problematik, die im Zusammenhang mit dem „digitale Dekade“-Ansatz auch für das dort als drittes in der Rede hervorgehobenes Themenfeld relevant ist: „Technologie – und hier insbesondere die künstliche Intelligenz“. Denn das Thema „Algorithmen-Regulierung“ zeigt in besonderer Weise Problemlagen auf, die sich aus kompetenz- wie grundrechtlicher Perspektive insgesamt bei der Weiterentwicklung der Medienregulierung durch die EU wie durch ihre Mitgliedstaaten in einem Regelungsumfeld stellen können, das durch die Megatrends der Digitalisierung und Globalisierung zunehmend geprägt wurde und weiter wird.:

*„Wir in Europa wollen ein Regelwerk, das den Menschen in den Mittelpunkt stellt.*

*Algorithmen dürfen keine Black Box sein und es muss klare Regeln geben für den Fall, dass etwas schiefgeht.*

*Die Kommission wird im nächsten Jahr ein entsprechendes Gesetz vorschlagen.*

*Dazu gehört auch die Kontrolle über unsere persönlichen Daten, die wir heute viel zu selten haben.*

*Jedes Mal, wenn eine Website uns aufgefordert, eine neue digitale Identität zu erstellen oder uns bequem über eine große Plattform anzumelden, haben wir in Wirklichkeit keine Ahnung, was mit unseren Daten geschieht.*

*Aus diesem Grund wird die Kommission demnächst eine sichere europäische digitale Identität vorschlagen.*

*Eine, der wir vertrauen und die Bürgerinnen und Bürger überall in Europa nutzen können, um alles zu tun, vom Steuern zahlen bis hin zum Fahrrad mieten.*

*Eine Technologie, bei der wir selbst kontrollieren können, welche Daten ausgetauscht und wie sie verwendet werden.“*

Die Kommissionspräsidentin betont dabei:

*„All das ist kein Selbstzweck – es geht um Europas digitale Souveränität, im Kleinen wie im Großen.“*

Mit der Zielsetzung der Souveränität Europas greift von der Leyen einen Topos auf, der erstmalig von Präsident *Macron* in die integrationsrechtliche Finalitätsdiskussion eingeführt wurde und der anschließend im deutsch-französischen „Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“<sup>3</sup> aufgegriffen und erstmalig mit völkervertragsrechtlicher Bindungskraft versehen wurde. Diese „Souveränitäts“-Perspektive wirft im Blick auf die Zuordnung von EU und Mitgliedstaaten im Integrationsverbund nicht unerhebliche Rechtsprobleme auf.<sup>4</sup> Auch diese Probleme gilt es im Blick zu behalten, wenn EU und Mitgliedstaaten gemeinsam den europäischen Weg ins Digitalzeitalter auch mit einem medienregulatorischen Zimmer im digitalen Haus Europa gehen wollen.

Nach Abschluss der Arbeiten der letzten „Juncker-Kommission“ im Bereich des Digitalen Binnenmarktes bleibt mithin nach der Rede zur Lage

---

<sup>3</sup> Gesetz zu dem Vertrag vom 22. Januar 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration v. 15. November 2019, BGBl. 2019 II S. 898 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Ukrow* in: ZEuS 2019, 3, 21 f.

der Union die Etablierung eines Rechtsrahmens für die „digitale Gesellschaft“ auf Ebene der Europäischen Union (EU) erkennbar ein Schwerpunkt der Arbeit der Kommission.<sup>5</sup> Neben den bislang von der Kommission veröffentlichten Strategien und Arbeitsplänen etwa zur Datenstrategie<sup>6</sup> oder möglichen Regulierungsschritten bezüglich des Einsatzes künstlicher Intelligenz-Systeme<sup>7</sup>, ist für den „Medienmarkt“ – der so schon nicht mehr eindeutig zu fassen ist – insbesondere der Legislativvorschläge vom 15.12.2020 zur Schaffung eines *Digital Services Act*<sup>8</sup> bzw. eines *Digital Markets Act*<sup>9</sup> und damit die Anknüpfung an die E-Commerce-Richtlinie (ECRL)<sup>10</sup> von zentraler Bedeutung. Mit diesem Paket will die Kommission klare Regeln vorschlagen, die die Verantwortlichkeiten der digitalen Dienste festlegen, ein modernes System der Zusammenarbeit bei der Überwachung von und der Rechtsdurchsetzung gegenüber Plattformen gewährleisten sowie ex-ante-Regeln für große Online-Plattformen vorschlagen, die die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Marktes sicherstellen. Und genau hier – so wie in Ansätzen auch schon bei der Regulierung audiovisuel-

- 
- 5 Vgl. hierzu Arbeitsprogramm der Kommission für 2020, Eine Union, die mehr erreichen will, v. 29.1.2020, COM(2020) 37 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020_de.pdf).
- 6 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine europäische Datenstrategie, v. 29.2.2020, COM(2020) 66 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX%3A52020DC0066>. Zwischenzeitlich hat die Kommission ihren Vorschlag für ein Daten-Governance-Gesetz vorgelegt, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>.
- 7 Europäische Kommission, Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen, v. 29.2.2020, COM(2020) 66 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf).
- 8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0825&cqid=1614595537069>. Einen ersten Überblick dazu bei *Ukrow*, Die Vorschläge der EU-Kommission für einen Digital Services Act und einen Digital Markets Act, und detaillierte Analyse bei *Cole/Etteldorf/Ullrich*, Updating the Rules for Online Content Dissemination.
- 9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>.
- 10 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"), EU ABl. L 178, 17.7.2000, S. 1–16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32000L0031>.

ler Mediendienste und der Reform der entsprechenden Richtlinie 2018<sup>11</sup>, die sich noch im Umsetzungsprozess in den Mitgliedstaaten befindet<sup>12</sup> – kommt es zu möglichen Konflikten zwischen den beiden Ebenen EU und Mitgliedstaaten bezüglich der Kompetenzzuteilung zur Regelung dieser Bereiche.

Im Mehrebenensystem der EU sind Kompetenzabgrenzungen nicht immer eindeutig, was in Föderalstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland durch eine weitere Untergliederung verstärkt wird. Dies gilt gerade für das Medienrecht, das den „Medien“-Sektor reguliert, weil hier nicht nur die Zuordnung zu einer einzigen Rechtsmaterie möglich ist. So ist es eine alte Erkenntnis, dass Medien eine „kulturelle“ Komponente haben, aber eben auch – und in manchen Zusammenhängen vorrangig – ökonomischer Natur sind und damit im EU-Kontext binnenmarktbezogen. Dieses schon damit bestehende Spannungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlicher Kulturregulierung und EU-Regulierung der Binnenmarktbezüge erhält eine weitere Dimension, wenn es um Beschränkungen geht, die dienstleistenden Unternehmen in diesem Sektor auferlegt werden. So gehört neben dem Schutz der Meinungsfreiheit die Sicherstellung einer auf den jeweiligen Mitgliedstaat bzw. seine regionale Untergliederung bezogenen Meinungs- und Medienvielfalt zum vornehmlichen Ziel jeder Medienregulierung. Die Kompetenz für solchermaßen beschränkende Regelungen muss auf

---

11 Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, EU ABl. L 303, 28.11.2018, S. 69–92, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L1808>.

12 Die Umsetzungsfrist endete am 19. September 2020; bislang haben neben Deutschland Österreich, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Portugal und Schweden eine finale Umsetzung sowie Luxemburg und Spanien eine teilweise Umsetzung im nationalen Recht verabschiedet. In den anderen Mitgliedstaaten laufen die Gesetzesvorhaben noch. Vgl. hierzu die Übersichten in den Datenbank der Kommission (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/NIM/?uri=CELEX:32018L1808&cqid=1599556794041>) und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle ([https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/home/-/asset\\_publisher/9iKCxBYgiO6S/content/which-eu-countries-have-transposed-the-avmsd-into-national-legislation-?inherentRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.obs.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fobservatoire%2Fhome%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_9iKCxBYgiO6S%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D3](https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/home/-/asset_publisher/9iKCxBYgiO6S/content/which-eu-countries-have-transposed-the-avmsd-into-national-legislation-?inherentRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.obs.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fobservatoire%2Fhome%3Fp_id%3D101_INSTANCE_9iKCxBYgiO6S%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D3)).

mitgliedstaatlicher Ebene liegen und sowohl der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) als auch in vergleichbarer Weise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkennen daher einen Beurteilungs- bzw. Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über vielfaltssichernde Maßnahmen, die zugleich einen beschränkenden Charakter bezüglich Grundfreiheiten und/oder Grundrechten haben.

Die scheinbar unbestrittene Anerkennung mitgliedstaatlich vorbehaltener Regelungskompetenz in diesem Bereich ist in der Praxis hingegen häufig mit der tatsächlichen oder behaupteten Grenze der Regelungsbefugnis konfrontiert, soweit sie in durch Unionsrecht geregelte Bereiche ausstrahlt. Gerade in letzter Zeit gab es einige Fälle, die illustrativ für diesen Konflikt sind. So hat die Kommission nach der Notifizierung des Medienstaatsvertrags<sup>13</sup> in ihrer Reaktion darauf deutliche Hinweise darauf gegeben, dass sie eine andere Sichtweise auf den mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum bei der Regulierung von Online-Akteuren aufgrund der Vorschriften der E-Commerce-Richtlinie vor dem Hintergrund der grundfreiheitlichen Dimension und Verankerung des Herkunftslandprinzips vertritt.<sup>14</sup> Die Kommission äußerte insbesondere „gewisse Bedenken“ hinsichtlich der Frage, „ob einige der im notifizierten Entwurf enthaltenen Maßnahmen den im Binnenmarkt geschützten freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft in unverhältnismäßiger Weise beschränken könnten“ und verwies dabei auf ihre Bestrebung (auch) im Rahmen des damals im Planungsstadium befindlichen *Digital Services Act*, die Medienvielfalt und den Medienpluralismus im Online-Umfeld fördern zu wollen. Des Weiteren wird eine ausdrücklich zur Sicherung der Medienvielfalt im regionalen

- 
- 13 Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, vgl. Beschlussfassung der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 5. Dezember 2019, abrufbar unter [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV\\_MStV\\_und\\_JMStV\\_2019-12-05\\_MPk.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPk.pdf). Der Medienstaatsvertrag ist am 7. November 2020 in Kraft getreten, vgl. hierzu die Pressemitteilung der Rundfunkkommission vom 6.11.2020, abrufbar unter <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/News/detail/medienstaatsvertrag-tritt-am-7-november-2020-in-kraft-1>.
- 14 Europäische Kommission, Notifizierung 2020/26/D, Mitteilung v. 27.4.2020, C(2020) 2823 final, <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/6754-V-17.pdf>. Jörg Wojahn, Vertreter der EU-Kommission in Deutschland, wird in der dazugehörigen Pressemitteilung sogar wie folgt zitiert: „[...] Die Kommission hat bereits angekündigt, bis Ende dieses Jahres ein Gesetzespaket für digitale Dienste vorzuschlagen [...]. Hiermit werden die Verantwortlichkeiten großer Online-Plattformen im gesamten Binnenmarkt geklärt, auch mit Blick auf das Ziel, die Medienvielfalt zu fördern [...]“ (Hervorhebung durch Verfasser).

Bereich eingeführte Regelung im Rundfunkstaatsvertrag – § 7 Abs. 11 RStV als eine Vorschrift, die materiell, wenn auch nicht redaktionell inhaltsgleich in § 8 Abs. 11 MStV übernommen wurde – wegen eines vermeintlichen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit angegriffen und vom EuGH mit Urteil aus dem Februar 2021 entschieden wurde.<sup>15</sup>

Auf der anderen Seite gibt es neben dem zwischenzeitlich unterzeichneten und durch die Länderparlamente ratifizierten Medienstaatsvertrag weitere Regulierungsansätze im deutschen Recht – wie etwa das Netzwerkdurchsetzungsgesetz des Bundes (NetzDG)<sup>16</sup>, das aktuell ein Änderungsverfahren<sup>17</sup> durchläuft – ebenso wie im Recht anderer Mitgliedstaaten, deren Ausgestaltungen möglicherweise Fragen auf Seiten der EU hinsichtlich kompetenzieller Zuordnung auslösen könnten. Gleiches gilt für weitere geplante Maßnahmen der EU selbst, etwa der bereits vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (TERREG)<sup>18</sup>, die noch im Legislativprozess ist, sowie insbesondere der vorgeschlagene *Digital Services Act*.

- 15 EuGH, Rs. C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr*, Urteil vom 03.02.2021, s. auch die Schlussanträge von Generalanwalt Szpunar vom 15.10.2020. S. zum Urteil Ory in: NJW 2021, 736, 736 ff.; *Ukrow*, Sicherung regionaler Vielfalt – Außer Mode? Vgl. ferner Cole in: AfP 2021, 1, 1 ff., und im Detail ders., Zum Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit.
- 16 Netzwerkdurchsetzungsgesetz vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352), das durch Artikel 274 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>.
- 17 Aktuell liegen zwei Gesetzesentwürfe vor, die das NetzDG mit verschiedenen Änderungen adressieren; vgl. Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, Drucksache 19/18792 v. 27.4.2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/187/1918792.pdf>, sowie Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität, Drucksache 19/17741 v. 10.3.2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/177/1917741.pdf>. In Bezug auf letztere Novelle hat das Bundespräsidialamt nach vorliegenden Informationen das Ausfertigungsverfahren wegen datenschutzrechtlicher Bedenken ausgesetzt; vgl. <https://www.sueddeutsche.de/politik/hate-speech-gesetz-das-koennt-ihr-besser-1.5059141>. Zur bisherigen Anwendung des NetzDG vgl. den Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken sowie Eifert, Evaluation des NetzDG, beides abrufbar unter [https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/090920\\_Evaluierungsbericht\\_NetzDG.html](https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/090920_Evaluierungsbericht_NetzDG.html).
- 18 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte, COM(2018) 640 final v. 12.9.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=celex:52018P0640>.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, in einer Studie umfassend den Status quo der Kompetenzverteilung im Medienregulierungsbereich unter besonderer Berücksichtigung des Regulierungziels Medienvielfalt darzustellen. Dabei konzentriert sich die Studie im Wesentlichen aufgrund der vorhandenen Regelungsinstrumente auf EU-Ebene auf den Bereich der audiovisuellen Medien. Die Presse, insbesondere im Online-Bereich, sowie der Film, wird lediglich an relevanten Stellen in die Betrachtung miteinbezogen. Nach dieser Grundsatzklärung ist weiterhin aufzuzeigen, welche Handlungsoptionen bei der zukünftigen Ausgestaltung des Medien- und „Online-Sektors“ für die Mitgliedstaaten bestehen und wie insoweit auf Vorschläge in der EU reagiert werden kann.

Zwar gibt es wissenschaftliche Vorarbeiten zur Frage der Medienvielfaltssicherung und ableitbarer Kompetenzfragen, aber diese basieren auf der frühen Rechtsprechung des EuGH – sowie diese wiederum auf derjenigen des EGMR – und bedürfen einer Aktualisierung und Kontextualisierung im Hinblick auf neue Regelungstexte und Entwicklungen der letzten Jahre. Zudem lassen sich – basierend auf einer fundierten Untersuchung – für die aktuell anstehenden Legislativprozesse auf der Ebene der EU Erkenntnisse ableiten, wie diese mit Blick auf die gefundenen Ergebnisse auszustalten, durch den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland mitzustalten sind und insbesondere wo Grenzen der EU-Regulierungstätigkeit liegen müssen.

Es überrascht angesichts der genannten Beispiele nicht, dass die Frage des Medienpluralismus in letzter Zeit wieder an Bedeutung zugenommen hat. Dies ist auch eine Folge der als zunehmend intensiv empfundenen Gefährdungen bestehender Strukturen auf dem Medienmarkt. Dabei werden auch Optionen diskutiert, die über eine Regelung hinaus etwa aktive Förderungsmodelle für Anbieter redaktionell verantworteter Medieninhalte vorsehen<sup>19</sup>. Doch auch insoweit bestehen intensive Berührungspunkte mit dem Recht der EU, so dass eine Gesamtbetrachtung losgelöst von einzelnen Verfahren oder Sachlagen angezeigt ist.

Ziel der Studie ist es, den bestehenden Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten herauszuarbeiten. Dazu wird in einem ersten Kapitel B. der primärrechtliche Rahmen zur Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten umfassend analysiert. Insbesondere wird dort im Blick auf

---

19 Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission ihre Kommunikation zu Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels (*Media and Audiovisual Action Plan*) vorgelegt, COM/2020/784 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0784>.

die jüngere Rechtsprechung des BVerfG aufgezeigt, welche Grenzen das Prinzip der begrenzten Ermächtigung dem Handeln der EU setzt. Zudem werden die Werteordnung der EU in ihrer Bedeutung für den Mediensektor, die einzelnen einschlägigen Kompetenztitel aus dem Primärrecht sowie der Einfluss der Zielsetzung der EU ausführlich dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung der Kompetenzausübungsschranken für die EU und die Bedeutung der Grundrechte. Im folgenden Kapitel C. wird die rechtliche Verankerung des Allgemeinwohlziels Medienvielfalt auf EU-Ebene untersucht. Dazu werden die grundrechtliche Basis in EMRK und GRC ebenso wie primärrechtliche Aspekte abgehandelt. Die Bezugnahme in und der Einfluss von Sekundärrechtsakten wird in diesem Zusammenhang dann im Kapitel D. für jeden Rechtsakt gesondert analysiert, wobei neben der 2018 geänderten AVMD-Richtlinie insbesondere der ebenfalls noch im Umsetzungsprozess befindliche Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK) sowie die jüngst anwendbar gewordene P2B-Verordnung beleuchtet werden. Auch aktuelle Rechtsetzungsvorhaben und Initiativen der EU ebenso wie nicht rechtlich bindende Maßnahmen werden einbezogen.

Im Kapitel E. geht es dann um völkerrechtliche Kernprobleme, die sich bei der Regulierung des „Mediensektors“ aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen nationalem und dem Recht der EU stellen. Der Schwerpunkt liegt darin, am Beispiel der Herangehensweise des MStV und JMStV zu erläutern, welche völker- und europarechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten sind bei der Frage der Adressaten einer nationalen Regulierung – also insbesondere der Frage einer grenzüberschreitenden Anwendung der deutschen Medienregulierung – ebenso wie der Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern. Die grundrechtliche Dimension umfasst dabei neben der Frage der Grundrechtsbindung bei Vollzugsmaßnahmen auch die Frage einer Schutzwürdigkeit und damit einhergehenden Handlungsaufforderung an den Staat. Die Problemlagen in der praktischen Durchführung solcher Maßnahmen werden bezüglich der unterschiedlichen Rechtsebenen aufgezeigt und einer Lösung zugeführt. Abschließend wird in diesem Kapitel exemplarisch auf im Blick auf die europarechtlichen Vorgaben strittige materiellrechtliche Aspekte einzelner Regelungen mit medienrechtlicher Auswirkung in Deutschland eingegangen. Aufgrund der Bedeutung für den gerade anlaufenden Legislativprozess zur zukünftigen Regulierung in Form des *Digital Services Act* der EU werden einzelne Punkte des Kommissionsvorschlags angesprochen und im Blick auf die Ergebnisse der Studie eingeordnet. Abschließend gibt es im Kapitel G. einige Hinweise zu politischen Handlungsoptionen, die sich aus

den Ergebnissen der Studie ergeben. Der Studie vorangestellt ist eine ausführliche Executive Summary.

Die wissenschaftliche Leitung und Gesamtredaktion der Studie wurden von Mark D. Cole und Jörg Ukrow übernommen. Die Bearbeitung der einzelnen Kapitel erfolgte durch die Autoren folgendermaßen: Kapitel B, E und F von *Jörg Ukrow*, Kapitel C und D von *Mark D. Cole* und *Christina Etteldorf*, die einrahmenden Kapitel A und G von *Mark D. Cole* und *Jörg Ukrow*. Die Autoren danken *Jan Henrich* für Vorarbeiten in einzelnen Abschnitten.