

# Executive Summary

## Einleitung

1. Die von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer ersten Rede zur Lage der Union am 16. September 2020 vorgeschlagene „digitale Dekade“ Europas kann an Regelwerke der EU wie die 2018 novellierte Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und die sog. DSM-Richtlinie über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt aus 2019 anknüpfen, die bereits das Ziel hatten die EU „fit für das digitale Zeitalter“ zu machen. Schon bislang war dieses regulatorische Fitness-Programm der EU mit möglichen Kollisionen der Fortentwicklung der EU-Rechtsordnung mit der mitgliedstaatlichen Medienordnung verbunden. Die neue „digitale Dekade“ wird die Medienregulierung in der EU an der Schnittstelle von unionalen und mitgliedstaatlichen Regulierungskompetenzen vor neue Herausforderungen stellen. Die unterschiedlichen Bedeutungsebenen der Digitalisierung für die Medienregulierung, von der Abwehr von Desinformationen bis zur Digitalisierung von medienrelevanter Infrastruktur, ist in der Corona-Pandemie nochmals deutlicher geworden. Ein umfassender Erfolg des europäischen Digital-Projekts erscheint nur bei strikter Wahrung fortdauernder Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, in Deutschland nach der grundgesetzlichen Grundentscheidung für einen föderalen Staatsaufbau der Länder, gewährleistet. Dies gilt nicht zuletzt auch mit Blick auf das in der europäischen wie nationalen Grundrechtsordnung vorgegebene Ziel einer medialen Vielfaltssicherung: Denn Grenzen einer Harmonisierungs- und Koordinierungskompetenz der EU bestehen nicht nur in Bezug auf das klassische Medienkonzentrationsrecht, sondern auch in der Perspektive der Pluralismussicherung mit Blick auf digitale und globale Herausforderungen des Medien-Ökosystems.

## Primärrechtlicher Rahmen zur Kompetenzabgrenzung

2. Auch im Zuge der wiederholten, teilweise grundlegenden Änderungen der Gründungsverträge der Europäischen Union bleiben die Mitgliedstaaten der EU „Herren“ der Verträge – auch in ihrem medienregulatorischen Gehalt. Der europäische Verfassungsverbund zeichnet sich durch eine Synthese zwischen jeweiliger Offenheit der mitglied-

staatlichen Verfassungsordnungen für ein abgegrenztes und fortlaufend abgrenzbares Programm europäischer Integration – auch im Sinne eines digitalen Medien-Binnenmarktes – und einer Verfassung der EU aus, die ihrerseits nicht auf eine schrankenlose Integrationsperspektive ausgerichtet ist, sondern – ungeachtet dynamischer Auslegungsmöglichkeiten – an den Zweck einer immer engeren Union unterhalb unitarischer Bundesstaatlichkeit der EU gebunden ist.

3. An der Schnittstelle von unionsrechtlicher Integrationsperspektive und verfassungsrevisionsfesten Grundnormen des deutschen Grundgesetzes mit Blick auf die Bedeutung der Medienordnung für das demokratische und föderative Verfassungsverständnis des Grundgesetzes bestehen Vorbehalte und absolute Grenzen des deutschen Verfassungsrechts gegenüber einer auf die demokratische Funktion der Medien gerichteten Ordnung der Medien in der EU und ihren Mitgliedstaaten durch die EU. Vergleichbare Vorbehalte bestehen auch in Verfassungsordnungen anderer EU-Mitgliedstaaten.
4. Der Reichweite des vertraglich definierten Integrationsprogramms der EU in Bezug auf Möglichkeiten der Medienregulierung kommt Bedeutung nicht zuletzt auch für den Fall der Kollision von mitgliedstaatlicher Vielfaltssicherung und etwaiger positiver Integration über Schritte zu einem eigenen Vielfaltsrecht der EU und/oder negativer Integration über Schrankensetzungen für die Vielfaltssicherung der Mitgliedstaaten durch das Binnenmarkt- und das Wettbewerbsrecht der EU zu. Insoweit kann sich auch Vielfaltssicherung fortlaufend im Feld einer Kollision von nationalem Recht und Europarecht bewegen.
5. Zur Auflösung dieser Kollision dient der europarechtliche Anwendungsvorrang, dessen Reichweite allerdings seinerseits zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichtsbarkeit strittig ist. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) macht insoweit Kontrollvorbehalte hinsichtlich des europäischen Grundrechtsschutzes, der europäischen Kompetenzausübung („ultra-vires-Kontrolle“) und der Verfassungsidentität des deutschen Grundgesetzes geltend. Alle diese Vorbehalte können auch bei einer Weiterentwicklung der Medienregulierung der EU bedeutsam werden.
6. Die EU verfügt – im Unterschied zu einem Staat – über keine Kompetenz-Kompetenz. Vielmehr darf sie nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen – EUV und AEUV – zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Weder EUV noch AEUV enthalten allerdings einen Negativkatalog von umfassend vom EU-Recht ausgenommenen Berei-

chen. Es gibt in den europäischen Verträgen weder eine *exception culturelle* im Allgemeinen noch eine auf Medien bezogene Bereichsausnahme im Besonderen. Das Prinzip begrenzter Ermächtigung enthält nicht per se eine Medienregulierung der EU schon im Ansatz hemmende Wirkung. Je stärker Medienregulierung der EU allerdings in einer für die Vielfaltsregulierung relevanten Weise erfolgt, um so höher sind zumindest die Darlegungslasten der EU in Bezug auf die Wahrung der Klauseln der europäischen Verträge, die auf Schonung mitgliedstaatlicher Regulierungsspielräume ausgerichtet sind.

7. Die Kompetenzordnung des EU-Rechts gilt auch in Bezug auf Sachverhalte der Digitalisierung: Digitale Wandlungen schaffen nicht zusätzliche Kompetenztitel der EU. Umgekehrt sind vorhandene Kompetenztitel aber auch nicht auf die Bewältigung von Problemlagen hin begrenzt, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Gründungsverträge bekannt waren. Die Auslegung des primären EU-Rechts ist stets eine Auslegung in der Zeit und mit Offenheit für neue Herausforderungen. Eine solche digitalisierungsorientierte Auslegungsoffenheit findet ihre Grenzen aber im Wortlaut der Kompetenznormen.
8. Die vom BVerfG mit Blick auf die Übertragung von Kompetenzen des Bundes entwickelte Judikatur zur Kontrollmöglichkeit am Maßstab des Demokratiegebots ist mit Blick auf die Übertragung von Kompetenzen des Bundes oder der Länder in gleicher Weise bedeutsam. Zum revisionsfesten, einer Abänderung auch in europarechtlichen Zusammenhängen entzogenen Grundstruktur der deutschen Verfassungsordnung dürfte – nicht zuletzt auch mit Blick auf die verfassungshistorische Dimension des „Nie wieder“ totalitärer Herrschaft – das Element der föderalen Brechung von Medienregulierung zählen. Eine Öffnung des deutschen Verfassungsstaates für eine Vollharmonisierung der Medienregulierung durch die EU wäre daher – auch im Blick auf die demokratische Relevanz des Medienföderalismus – ein mit erheblichem juristischem Risikopotential verbundener Vorgang.
9. Bei den primär-unionsrechtlich seit dem Vertrag von Lissabon der EU zugeordneten ausschließlichen, geteilten und unterstützenden Zuständigkeiten finden die Medien in den betreffenden Zuständigkeitskatalogen keine Erwähnung. Schon dies spricht bei rechtsvergleichender Betrachtung für eine Zurückhaltung der europäischen Verträge bei der Einräumung medienbezogener Regelungskompetenzen der EU, die an die Medien als Kulturfaktor und Vielfaltsgarant anknüpfen. Allerdings sind Auswirkungen binnenmarktbezogener Maßnahmen der EU, die allgemein an Marktteilnehmer jeder Art gerichtet sind, auf die Medienregulierung zu beobachten. Solche Auswirkungen bestehen im Be-

## *Executive Summary*

reich sämtlicher Zuständigkeitsformen der EU. Eine absolute Sperrwirkung des EU-Rechts in Bezug auf mitgliedstaatliche Regelungen mit anderer Zielsetzung besteht dabei selbst im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der EU wie z.B. bei der Festlegung der Wettbewerbsregeln nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) AEUV nicht.

10. Zu den unterstützenden Zuständigkeiten der EU, in denen die EU keine originäre, auf Rechtsharmonisierung zielende Regelungskompetenz besitzt, zählen auch solche im Bereich der Kultur, einschließlich der Medien in ihrer kulturellen Funktionalität, und der allgemeinen Bildung. Medienkompetenz bewegt sich an der Schnittstelle dieser Zuständigkeitstitel. Sie ist ein weicher, aber wichtiger Bestandteil eines digitalen Herausforderungen demokratische- und gesellschaftsverträglich bewältigenden Systems der Medienregulierung. Die Vereinbarkeit einer zunehmend beobachtbaren medienkompetenzbezogenen Politik informeller Regelsetzung der EU mit dem in Art. 165 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV ausdrücklich anerkannten Gebot einer „strikte(n) Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems“ ist fraglich.
11. Die Kompetenzordnung der EU-Verträge steht einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten im Medienbereich nicht entgegen. Sofern sich diese Zusammenarbeit nicht auf die ökonomische, sondern auf die kulturelle und vielfaltssichernde Dimension von Medienregulierung bezieht, bedarf es nicht der Einhaltung der primärrechtlichen Vorgaben an die verstärkte Zusammenarbeit. Es handelt sich dann aber um eine Zusammenarbeit zwischen diesen Mitgliedstaaten im Rahmen der ihnen verbleibenden Zuständigkeit, die vom EU-Recht ermöglicht, nicht aber durch dieses gesteuert wird.
12. Indem der EU im Rahmen des primärrechtlichen Konzepts einer Integrationsgemeinschaft auch eine die Freiheit und Vielfalt der Medien umfassende Prüfkompetenz in Bezug auf die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten eingeräumt wird, kommt es zu einem gewissen Konflikt zur Zurückhaltung der europäischen Verträge in Bezug auf eine positive Medienordnung der EU und der Zuständigkeit ihrer Organe. Das Gebot einer Schonung der Medienregulierung der Mitgliedstaaten vor unionsrechtlichem Zugriff, wie es sich nicht zuletzt aus einer Gesamtschau der Kompetenzausübungsregelungen und -schranken der europäischen Verträge ableiten lässt, spricht für eine zurückhaltende Ausübung der Kontrollmöglichkeiten durch die EU.
13. Die grenzüberschreitenden Tätigkeiten traditioneller audiovisueller Medienunternehmen wie z.B. Rundfunkveranstalter wie auch neuer Medienakteure wie z.B. Medienintermediäre sind als Dienstleistung

i.S. der Art. 56 AEUV einzustufen. Bei einer dauerhaften Ansiedlung eines Medienunternehmens in einem anderen EU-Mitgliedstaat handelt es sich um eine Niederlassung i.S. der Art. 49 ff. AEUV. Die Länder sind als Medienregulierer verpflichtet, die Regulierung grundfreiheitkonform zu gestalten. Medienrechtliche Vorgaben der deutschen Länder, die Meinungs- und Medienvielfalt gewährleisten sollen, sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigte Beschränkungen der Grundfreiheiten, soweit die Maßnahmen den Vorgaben des Diskriminierungsverbotes und der Verhältnismäßigkeit genügen.

14. Aus den Binnenmarktkompetenzen der EU ist eine Ermächtigung der EU zur Rechtsharmonisierung im Bereich der Medienvielfaltssicherung nicht ableitbar. Der Kompetenztitel der Niederlassungsfreiheit ist eng auszulegen, weil nur dies dem Charakter einer Union aus Mitgliedstaaten, deren nationale Identität zu wahren ist, entspricht. Insbesondere ein etwaiger Regulierungsansatz, der den Bestand an unternehmerischer Freiheit im Binnenmarkt reduzieren würde, wäre mit dem auf Fortschritt in Richtung auf grenzüberschreitende freie Entfaltung ausgerichteten Binnenmarktkonzept des Art. 26 AEUV nicht in Einklang zu bringen. Gegen die Heranziehung der Regulierungskompetenzen in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit spricht darüber hinaus, dass diese Grundfreiheit durch nationalstaatliche Regelungen im Bereich der Vielfaltssicherung regelmäßig nur mittelbar betroffen ist.
15. Beim Wettbewerbsrecht und dem Recht der Vielfaltssicherung handelt sich zwar um zwei getrennte Sachbereiche. Markt- und Meinungsmachtkontrolle sind indessen keine Phänomene ohne Berührungspunkte. Insbesondere ist die Wettbewerbsordnung grundsätzlich geeignet, das Ziel eines vielfältigen Angebots als Nebeneffekt zu erreichen. Das primäre Unionsrecht ist dabei in seinem Ausgangspunkt nicht auf eine fernsehzentrierte Wahrnehmung der Wettbewerbsaufsicht beschränkt, sondern steht einem dynamischen Verständnis nicht zuletzt der Marktdefinition wie auch einer marktbeherrschenden Stellung offen. Letzteres ermöglicht auch eine Reaktion in der Aufsichtspraxis, die Intermediäre ebenso wie Netzwerkeffekte der digitalen Plattformökonomie in den Blick nimmt. Im Übrigen ist die Berücksichtigung demokratischer, grundrechtlicher und kultureller Grundsätze und Anforderungen im Rahmen der Wettbewerbspolitik in gleicher Weise und z.B. nach Art. 167 Abs. 4 AEUV an der Schnittstelle von Schonung kultureller Handlungsmöglichkeiten und wettbewerbsrechtlicher Aufsichtspflicht ausdrücklich geboten. Das bedeutet, dass bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts diejenige Handlungsalter-

native zu wählen ist, die am meisten geeignet ist, die Medienvielfaltssicherung durch die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

16. In Bezug auf die kulturelle Dimension der Medien kommt der beihilfeaufsichtsrechtlichen Ausnahmebestimmung in Art. 107 Abs. 3 Buchst. d) AEUV besondere Bedeutung zu. Das sog. Amsterdamer „Protokoll zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten“ greift dieses Gebot einer Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten wahrnehmenden Auslegung des Unionsrechts auf. In diesem Protokoll wird offen das Spannungsverhältnis angesprochen, das zwischen der demokratischen, sozialen und kulturellen Dimension der Medien und deren ökonomischer Relevanz bestehen kann – ein Spannungsverhältnis, das im Übrigen nicht auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Medien(teil)gattung begrenzt ist. Während erstere für eine Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten streitet, ist mit Blick auf letztere die potentielle Binnenmarkt-Dimension grenzüberschreitenden Medienengagements offenkundig.
17. Die Zurückhaltung der EU in Bezug auf eine positive Ordnungskompetenz für die Medien seitens der EU wird in Bezug auf den „audiovisuellen Bereich“ durch den Kultur-Artikel 167 des AEUV bekräftigt. Namentlich folgt aus der in Absatz 4 dieses Artikels verankerten sog. Querschnittsklausel mit der Pflicht zur Berücksichtigung kultureller Aspekte eine ganze Reihe von vielfaltschonenden und -fördernden Anforderungen, denen die EU bei ihrer Rechtsetzung wie bei der Aufsicht über die Unionsrechtskonformität mitgliedstaatlichen Verhaltens Rechnung tragen muss. Art. 167 AEUV sperrt zwar nicht eine rechts-harmonisierende Medienregulierung der EU, die auf eine Rechtsgrundlage aus dem Katalog ihrer ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten gestützt ist. Voraussetzung ist jedoch, dass sie dabei kulturelle Aspekte berücksichtigen muss, was regelmäßig auf eine Güterabwägung zwischen kulturellen und anderen Regulierungsinteressen (so z.B. wirtschaftlichen Gesichtspunkten im unionsrechtlichen Wettbewerbsrecht) hinausläuft. Zudem folgt aus der Systematik des AEUV, dass kulturelle, insbesondere vielfaltssichernde Aspekte nicht Mittelpunkt einer unionsrechtlichen Regelung sein dürfen.
18. Jenseits der vertraglichen Verankerung des Prinzips der begrenzten Ermächtigung und des Zuständigkeitskataloges für die EU sollen auch materiell-rechtliche Schutzmechanismen wie Kompetenzausübungsregeln und -schranken nach der Verfassungsordnung der EU gewährleisten, dass die auf europäischer Ebene bestehenden Einzelermächtigungen in einer die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten schonenden Weise wahrgenommen werden. Zu diesen Regeln zählen das Gebot, die

nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten (Art. 4 Abs. 2 EUV), der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV), der Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV) und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV).

19. Der Grundsatz der Subsidiarität entfaltet seine die Kompetenzausübung der EU steuernde Kraft bislang insbesondere präventiv; erfolgreich auf eine Verletzung dieses Grundsatzes gestützte Verfahren vor dem EuGH sind bislang nicht bekannt. Subsidiaritätsrüge und -klage weisen im Übrigen im Zusammenspiel zwischen nationaler und europäischer Kompetenzordnung für den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland insoweit ein organisationsrechtliches Defizit auf, als die Wahrnehmung der Wahrung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder gegenüber am Maßstab des Subsidiaritätsprinzip überschließendem Zugriff der EU ohne eine hinreichende Rückkopplung des Bundesorgans Bundesrat mit den einzelnen Landesparlamenten erfolgt.
20. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Kompetenzausübungsschranke dürfte auch mit Blick auf die Abschichtung von Kompetenzbereichen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Medienregulierung im Ergebnis der Entscheidung des BVerfG vom 5. Mai 2020 zur Anleihepolitik der EZB ungeachtet der berechtigten fachlichen Kritik an dieser Entscheidung stärker als bislang Bedeutung zumindest im Verhältnis der EU- und deutscher Regulierungsebene Bedeutung zukommen. Denn mit dieser Entscheidung hat das BVerfG erstmalig in einer, was den entwickelten Prüfkatalog betrifft, über den Einzelfall hinaus bedeutsamen Weise ein *ultra-vires*-Handeln eines EU-Organs festgestellt.
21. Die genannte Entscheidung des BVerfG spricht für eine Zurückhaltung der europäischen Rechtsetzung in Bereichen, die in besonderer Weise grundrechtssensibel aus Sicht der verfassungsrechtlichen Dogmatik von Kommunikationsfreiheiten in den Mitgliedstaaten sind. So würde eine Vollharmonisierung des Rechts der Vielfaltssicherung im digitalen Medien-Ökosystem deutliche Fragen nach einer Überschreitung der *ultra-vires*-Grenzen im Verhältnis EuGH – BVerfG aufwerfen. Eine solche Ausdehnung des Anwendungsbereichs europarechtlicher Medienregulierung *ratione personae* und/oder *ratione materiae* ohne Rücksichtnahme auf die mitgliedstaatliche Kompetenz würde das auf Kooperation angelegte Zusammenspiel zwischen EU und Mitgliedstaaten ebenso zusätzlich gefährden wie sie das Verhältnis zwischen EuGH und BVerfG weiter belasten könnte.
22. Schon die Brechung des Konnexes zwischen „Demokratie“ und „Pluralismus“ in der Adressierung des jeweiligen in Art. 2 EUV verankerten

Wertes im Mehr-Ebenen-System EU spricht gegen eine auf die Bedeutung des Medienpluralismus für die Demokratie gestützte „Annexkompetenz“ der EU zur übergreifenden, alle Ebenen des europäischen Integrationsverbundes erfassenden Pluralismusregulierung zu Zwecken der Wahrung des Wertes Demokratie. Eine solche ebenen-übergreifende Regulierung kommt auch aus Anlass der Regulierung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament nach Art. 223 AEUV nicht in Betracht.

23. Auch aus dem im Wachsen begriffenen Demokratieverbund folgt keine Kompetenz der EU zur regulatorischen Förderung der medialen vor-rechtlichen Voraussetzungen einer weiteren Vertiefung des Demokratieverbunds. Denn die Verfassung der EU ist nicht darauf ausgerichtet, aus integrationspolitischen Zielen integrationsrechtliche Befugnisse ableiten zu können. Soweit sich die Union etwa mit der Abwehr von Desinformationskampagnen beschäftigen kann, dann aus der Perspektive des Binnenmarktes: es sollen durch unterschiedliche Herangehensweisen der Mitgliedsstaaten bei der Abwehr solcher Angriffe keine Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen entstehen. Eine eigenständige Regelung der Union zur Vielfaltssicherung ist damit nicht zu begründen.

### **Zur Bedeutung und rechtlichen Verankerung der Medienvielfalt auf EU-Ebene**

24. Die grundrechtliche Verankerung von Medienfreiheit und Medienvielfalt in der Grundrechtecharta der EU (GRC) sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat zur Folge, dass – wenngleich sie nicht zu den originären Kompetenzen der EU gehört – die Sicherung von Freiheit und Pluralismus in den Medien eine besondere Rolle auch auf Ebene von Maßnahmen der Union einnimmt, die – wie die Mitgliedstaaten – bei all ihren Handlungen an die Grundrechte gebunden ist. Das führt nicht zur Kompetenzbegründung für eine Medienregulierung, sondern im Gegenteil zum Gebot der zur Beachtung der Vielfalt, indem die EU bei Maßnahmen diejenige Alternative wählen muss, die Medienvielfalt und die dafür gegebenenfalls notwendige mitgliedstaatliche Regulierung am besten ermöglicht.
25. Das gilt einerseits zunächst aus rein abwehrrechtlicher Perspektive: Die EU darf nicht in ungerechtfertigter (vor allem unverhältnismäßiger) Weise in die durch die GRC und die EMRK geschützten Grundrechte eingreifen, was dazu führt, dass die Auswirkungen jedweder Maßnahmen der EU, ob legislativer oder exekutiver Natur, auf die (umfassend zu verstehende) Freiheit der Medien mit zu berücksichti-

gen und ggf. mit anderen schutzwürdigen Belangen – seien es von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen, oder Erfordernisse des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer – abzuwägen sind, auch wenn sich die Maßnahmen auf völlig andere Regelungsbereiche wie zum Beispiel den Wirtschafts- oder Verbraucherschutzsektor beziehen. Zum anderen folgt aus der Grundrechtsdogmatik in GRC und EMRK aber auch eine schutzrechtliche Komponente, die von den Grundrechtsverpflichteten verlangt, sich für die Voraussetzungen einer effektiven Möglichkeit der Grundrechtsausübung während einzusetzen. Zu diesen Voraussetzungen der Freiheit zählt nicht zuletzt auch die Vielfalt der Medien. Unabhängig davon, inwieweit man darin eine aktive Handlungspflicht zur, wenn nötig regulatorischen, Herstellung eines angemessenen Schutzniveaus sehen will, die aufgrund des vorhandenen Kompetenzgerüstes und dessen Absicherung in GRC und AEUV allerdings nur die Mitgliedstaaten treffen könnte, folgt daraus, dass die aus der Meinungs- bzw. Medienfreiheit ableitbaren Rechte und Prinzipien dazu führen, dass Eingriffe in andere Rechte und Freiheiten aus dem Primärrecht der Union gerechtfertigt werden können.

26. Die Sicherung von medialer Vielfalt nimmt in diesem Kontext seit jeher eine hervorgehobene Rolle ein. Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung immer wieder betont, dass die Medien ihre im demokratischen System bedeutende Rolle als „public watchdog“ nur dann erfolgreich ausüben können, wenn das Prinzip der Pluralität gewährleistet ist, wobei der Gerichtshof die Konventionsstaaten als Garanten dieses Prinzips begreift. Anknüpfend an die ausdrückliche Verankerung der Pflicht zur Achtung der Pluralität der Medien in Art. 11 Abs. 2 GRC unterstreicht auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) auf EU-Ebene die Bedeutung dieses Leitprinzips unter Bezugnahme auf die GRC, die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR. Er hebt hervor, dass der Pluralismus der Medien unbestreitbar ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel darstellt, dessen Bedeutung in einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft nicht genug betont werden kann, und dass daher die Verfolgung dieses Ziels auch geeignet ist, eine Beeinträchtigung der Medien- und Meinungsfreiheit selbst, anderer Grundrechte sowie nicht zuletzt auch der auf EU-Ebene gewährleisteten Grundfreiheiten zu rechtfertigen.
27. Bedeutung und Tragweite dieser Aussage für die Regulierung des Mediensektors werden deutlich, wenn man die grundfreiheitlichen Garantien im AEUV und die hierzu ergangene Rechtsprechung des EuGH im medialen Kontext betrachtet. Vor allem in Form der Waren-

verkehrs-, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit schützen die Grundfreiheiten den Binnenmarkt und die darin agierenden EU-Unternehmen umfassend bei der grenzüberschreitenden Erbringung ihrer Leistungen in Form von Beschränkungs- und Diskriminierungsverboten. Medien, in ihrer Rolle als Teilnehmer am Wirtschaftsverkehr in der EU, sind daher grundsätzlich frei, ihre Inhalte, digital oder analog, in verkörperter Form oder unkörperlich, über die Grenzen ihres Niederlassungsstaates hinaus zu verbreiten. Sie haben dabei das Recht, nicht unterschiedlich zu anderen Anbieter behandelt oder in sonstiger Weise behindert oder eingeschränkt zu werden. Diese Freiheit wird allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Neben ausdrücklichen Schranken der einzelnen Grundfreiheiten können Beschränkungen durch die Verfolgung anerkannter Ziele des Allgemeinwohlinteresses gerechtfertigt werden, wozu nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch die Aufrechterhaltung von Medienpluralismus gehört.

28. Nicht nur aus kompetenzrechtlichen Gründen, sondern auch vor dem Hintergrund der Anerkennung eines damit zusammenhängenden Konzepts einer Kulturpolitik, die von unterschiedlichen nationalen (Verfassungs-)Traditionen in Bezug auf die Medienordnung geprägt sein kann, räumt der EuGH den Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung dieser Zielsetzung einen breiten Ermessensspielraum ein. In Anerkennung, dass Erwägungen moralischer oder kultureller Natur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sein können, obliegt es den Mitgliedstaaten, darüber zu entscheiden, wie sie ein angemessenes Schutzniveau für die Erreichung ihrer kultur-, einschließlich medienvielfaltspolitischen Ziele unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten bestimmen und mit welchen Instrumenten sie dieses Schutzniveau erreichen wollen. Grenze dieser in der einheitlichen Dogmatik der Grundfreiheiten anerkannten Definitions- und Gestaltungsfreiheit ist dabei vor allem der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Grundfreiheiten und Grundrechte hindern die Mitgliedstaaten also nicht, vorgefundene Defiziten im Bereich medialer Vielfalt auch regulatorisch Rechnung zu tragen, selbst wenn dadurch Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten der EU betroffen werden.
29. Getragen und unterstrichen wird dieses Ergebnis der Verortung der Vielfaltssicherung auf mitgliedstaatlicher Ebene im Übrigen, wie bereits dargestellt, auch auf der weiteren primärrechtlichen Ebene, insbesondere im Rahmen der EU-Wettbewerbsordnung. Obwohl das EU-Wettbewerbsrecht aufgrund seiner eindeutig wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Etablierung und des Schutzes eines freien und fairen Binnenmarkts wenig Spielraum für die Berücksichtigung nichtwirt-

schaftsbezogener Aspekte lässt, kann die Wettbewerbsordnung indirekt auch zur medialen Vielfaltssicherung beitragen, da sie die Märkte offen und kompetitiv hält, Konzentrationsentwicklungen entgegenwirkt, staatliche Einflussnahme begrenzt und Marktmisbrauch verhindert. Allerdings ist auf EU-Ebene eine steuernde Einflussnahme im Bereich der Vielfaltssicherung jenseits der Beihilfenaufsicht weder explizit gesetzlich vorgesehen noch für die Praxis der Wettbewerbsaufsicht anerkannt. Bewertungen von Maßnahmen aus kultur-, namentlich medienvielfaltsrechtlichem Blickwinkel außerhalb wirtschaftlicher Markterwägungen – wie zum Beispiel die Berücksichtigung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht – sind insoweit auf EU-Ebene nicht möglich.

30. Vielmehr sind sowohl im Rahmen der Marktmachtkontrolle und der Missbrauchsaufsicht als auch im Rahmen der Beihilfenaufsicht durch die Europäische Kommission im Bereich der Bewertung unionsrelevanter Zusammenschlüsse, Verhaltensweisen und staatlicher Beihilfen Öffnungsklauseln und Ausnahmen für die mitgliedstaatliche Kulturpolitik vorgesehen. So ist das Medienkonzentrationsrecht bewusst aus dem Wirtschaftskonzentrationsrecht ausgeklammert, was Art. 21 Abs. 4 der EU-Fusionskontrollverordnung verdeutlicht, der den Mitgliedstaaten zur Wahrung berechtigter Interessen an der Herstellung der Medienvielfalt erlaubt, Sonderregeln zu treffen, die im Ergebnis dazu führen können, dass mitgliedstaatliche Behörden selbst bei ausschließlicher Zuständigkeit der Kommission für einen Zusammenschluss von unionsweiter Bedeutung die Möglichkeit erhalten, diesen Zusammenschluss aus vorgefundenen Gründen der Vielfaltsgewichtung auf dem „Meinungsmarkt“ unabhängig von der Unbedenklichkeitseinstufung durch die Kommission zu untersagen. Auch das Beihilferecht stellt Ausnahmen, in denen die staatliche Unterstützung von (Medien-)Unternehmen ausnahmsweise erlaubt ist, unter die Bedingung einer kulturellen Schwerpunktsetzung und einer auf nationaler Ebene konzeptualisierten Kulturpolitik. Demnach ist das EU-Wettbewerbsrecht zwar bewusst kein geeignetes Instrument zur Pluralismus sicherung, steht dabei aber entsprechenden mitgliedstaatlichen Bestrebungen nicht entgegen.

### **Sekundärrechtlicher Rahmen zum „Medienrecht“ und zum Medienpluralismus**

31. Aufgrund mangelnder Rechtsetzungskompetenzen kann es im Bereich der Vielfaltssicherung zwar kein Sekundärrecht geben, das unmittelbar diese Zielsetzung verfolgt. Entsprechende Anläufe auf Ebene der EU

bzw. vormals der EG wurden daher auch jeweils schnell verworfen. Allerdings gibt es dennoch – auch bedingt durch den Doppelcharakter der Medien als Wirtschafts- und Kulturgut gleichermaßen und die Konvergenz der Medien und deren Verbreitungswege – einen gewissen medienrechtlichen Rahmen auf EU-Sekundärrechtsebene, innerhalb dessen sich auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für den Pluralismus finden, die sich aber unterschiedlich auf die Ausgestaltung der Medienordnung durch die Mitgliedstaaten auswirken.

32. Eine Gruppe von Anknüpfungspunkten betrifft dabei die Festlegung von expliziten mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräumen in Bezug auf die nationale Kulturpolitik, insbesondere die Sicherung von Medipluralismus, in der wirtschaftsbezogenen Sekundärrechtssetzung der Union. Solche Ausnahmemöglichkeiten finden sich einerseits in Regelungswerken, die für die Distribution von medialen Inhalten relevant sind: Der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK), der telekommunikationsrechtliche Regelungen enthält, sowie die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (e-Commerce-Richtlinie, ECRL), die einen teilharmonisierten Rechtsrahmen inklusive von Haftungsprivilegien für Dienste der Informationsgesellschaft und damit insbesondere für Intermediäre bei der Online-Verbreitung von medialen Inhalten stellt, lassen die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, Maßnahmen zu ergreifen, die der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt dienen. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten nach dem EEKK im nationalen Recht sog. Must-Carry-Pflichten vorsehen, also Netzbetreiber zur Übertragung von bestimmten Hörfunk- und Fernsehkanälen und damit verbundenen ergänzenden Diensten verpflichten, was die ohnehin bestehende Ausnahmebefugnis für Vielfaltssicherungsmaßnahmen auch auf diesen von der Richtlinie koordinierten Bereich erweitert. Auch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) als Herzstück europäischer „Medienregulierung“ enthält eine Abweichungsbelebung zum Erlass strengerer Regeln, die sich auf die von der Richtlinie koordinierten Bereiche bezieht und die sich trotz der Weiterentwicklung der Richtlinie im Übrigen über die Jahre hinweg kaum inhaltlich verändert hat.
33. Eine andere Gruppe von Anknüpfungspunkten betrifft allerdings Bestrebungen der Union mit vielfaltssichernden Bezügen, die vor allem in jüngster Zeit zu beobachten sind und in der Sekundärrechtssetzung ihren Niederschlag finden, ohne sich dabei kompetenziell auf eine kulturelle Schwerpunktsetzung zu stützen. Insbesondere die Reformen der AVMD-Richtlinie und durch die neue Richtlinie über das Urhe-

berrecht im Digitalen Binnenmarkt (DSM-Richtlinie) haben Vorschriften etabliert, die einen gewissen vielfaltssichernden Charakter oder mindestens Bezug haben, der auch durch entsprechende Anhaltspunkte in den Erwägungsgründen unterstrichen wird. Während die neuen urheberrechtlichen Vorschriften zum Leistungsschutzrecht für Presseverlage und zum Schutz von Werken auf bestimmten Online-Plattformen solche Vielfaltsgesichtspunkte mitberücksichtigen, dabei aber im Wesentlichen auf die angemessene Finanzierung von (auch) medialen Angeboten und damit maßgeblich auf wirtschaftliche Faktoren abzielen, ist den neuen Regeln der AVMD-Richtlinie zur Förderung europäischer Werke, zur Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse, zur Medienkompetenzförderung und zur Einrichtung unabhängiger Regulierungsstellen eine stärkere Gewichtung von kulturellen Faktoren zuzusprechen. Allerdings werden auch insoweit weite mitgliedstaatliche Gestaltungs- und Ermessensspielräume erhalten und betont.

34. Zu dieser Gruppe zählt auch die erst vor kurzem anwendbar gewordene Platform-to-Business-(P2B-)Verordnung, die aufgrund ihrer Rechtsnatur stärker in den mitgliedstaatlichen Bereich eingreift als Richtlinien. Die Verordnung legt Online-Vermittlungsdiensten und -Suchmaschinen Transparenzpflichten in Bezug auf Rankingsysteme gegenüber Unternehmen auf, zu denen potentiell auch Medienunternehmen gehören können, deren Inhalte über diese Gatekeeper aufgefunden werden. Obwohl die Verordnung auf die Binnenmarktkompetenz gestützt ist und sie auf ein ungleiches Machtgefüge in der digitalen Wirtschaft reagieren bzw. dem vorbeugen will, entsteht ein wirtschaftlich intendiertes, aber auch im Blick auf Vielfaltsgesichtspunkte bedeutendes Mittel zur Transparenz der Bedingungen für die Auffindbarkeit von Inhalten. Eine Sperrwirkung für die mitgliedstaatliche Medienrechtssetzung, soweit diese unmittelbar aus Gründen der Vielfaltsgewährleistung vergleichbare Offenlegungspflichten für bestimmte Plattformanbieter regelt, wird aber durch die P2B-Verordnung nicht erreicht.
35. Dass stärker medienbezogene, weil insbesondere im Kontext der grundrechtlich geschützten Meinungsfreiheit relevante Vorhaben wie die Bekämpfung von Hassrede und Desinformation auf die Ebene von Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen auf Grundlage von Selbstregulierungsmechanismen verlagert werden, zeigt, dass die EU den mitgliedstaatlichen Hoheitsbereich der Medienregulierung auch in diesem Zusammenhang beachtet. Dies entspricht der Begrenzung einer Unterstützungskompetenz der EU dahingehend, dass über Maßnahmen zur Unterstützung keine Vorprägung mitgliedstaatlicher

Wahrnehmung von Regulierungsspielräumen erfolgen darf. Im Rahmen zukünftiger, von der EU angekündigter Maßnahmen, die den Mediensektor im Besonderen betreffen, etwa des *Media and Audiovisual Action Plan* und des *European Democracy Action Plan*, wird es wichtig sein, dass stärker auf Unionsebene regulierende Schritte weiterhin unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung erfolgen, was etwa die mitgliedstaatliche Durchführungskompetenz etwaiger gemeinsamer Standards betrifft. Aufgrund der Ankündigung innerhalb dieser Initiativen insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit und pluralistische Vielfalt im audiovisuellen Sektor durch unter anderem den Einsatz von EU-Finanzierungsinstrumenten unterstützen zu wollen, sowie die Bemühungen im Bereich von Desinformation, Hassrede und Medienkompetenz verstärken zu wollen, sind dabei Schnittpunkte zur medialen Vielfaltssicherung auf nationaler Ebene gegeben. Die Einbeziehung demokratie-, kultur- und auch vielfaltspolitischer Gesichtspunkte in die Regulierung, ist eine in jüngerer Vergangenheit stärker als bislang auf Ebene rechtlich verbindlichen Sekundärrechts wie auf (tertiärer unionsrechtlicher) Ebene von Ausführungsbestimmungen, aber auch bei rechtlich unverbindlichen Initiativen zu beobachtende Tendenz. Diese vergrößert das Spannungsverhältnis zu nationalen Regelungen, die mit dem Ziel der Vielfaltssicherung erlassen wurden.

### **Völkerrechtliche Kernprobleme der Regulierung des „Mediensektors“ im Hinblick auf mögliche Spannungsverhältnisse mit dem Recht der EU**

36. Bei der Betrachtung möglicher Spannungsverhältnisse zwischen den Regulierungsebenen von EU und Mitgliedstaaten spielt insbesondere auch die Frage der Durchführungszuständigkeit eine wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere bei der Entscheidung darüber, wer im konkreten Fall die Rechtsdurchsetzung gegenüber Anbietern vorzunehmen hat. Im nationalen Kontext der Bundesrepublik Deutschland sind die Landesmedienanstalten unter Zugrundelegung einer teleologischen und historischen Auslegung der betreffenden Staatsverträge zu Vollzugsmaßnahmen gegen ausländische Anbieter wegen Verletzung materiell-rechtlicher Vorgaben des MStV und des JMStV befugt. Diese Befugnis wird durch eine europarechtskonforme Auslegung dieser Staatsverträge, bei der die Auslegung der Regelungen der AVMD- und der e-Commerce-Richtlinie unter Berücksichtigung der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Pluralismussicherung erfolgt, auch in Bezug auf Sachverhalte, bei denen es sich um Anbieter handelt, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat der EU haben, im Ansatz bestätigt. Die kri-

tischen Anmerkungen der Europäischen Kommission namentlich zur Medienintermediäre-Regulierung des MStV im Notifizierungsverfahren gehen insoweit fehl.

37. Eine abgestufte Regulierung kann im Vollzug zwar danach differenzieren, ob Angebote ihren Ursprung im In- oder im Ausland haben. Ein dauerhafter Verzicht auf Regulierung gegenüber ausländischen Anbietern könnte allerdings, je weniger alternative Bemühungen um eine Eingrenzung von Schutzgefährdungen aus dem Ausland nachhaltig erfolgreich sind, die verfassungsrechtliche Frage provozieren, ob der Verzicht noch mit den Vorgaben des Gleichheitsgrundsatzes in Deckung zu bringen ist. Bei der Regulierung ausländischer Anbieter besteht im Übrigen, auch im Lichte der BND-Entscheidung des BVerfG vom 19. Mai 2020, eine Bindung an die grundrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zumindest dann, wenn es sich bei dem Anbieter entweder um eine natürliche Person oder (in der erweiterten Auslegung des BVerfG) um eine juristische Person mit Sitz in der EU handelt.
38. Die Schutzpflichtenlehre des BVerfG führt zu einem vorverlagerten Grundrechtsschutz, wenn es um die „Minimierung von Risiken im Gefolge moderner technologischer und zivilisatorischer Entwicklung geht“. Sofern staatliche Schutzpflichten existieren, folgt aus diesen grundsätzlich die Pflicht, Rechtsverletzungen zu verhindern, zu unterbinden und zu sanktionieren, wobei – unter Wahrung eines weiten Umsetzungsspielraums der Staaten – legislative wie auch judikative und administrative Maßnahmen geboten sein können. Dabei gilt es auch in Bezug auf die schutzrechtliche Dimension der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug den gesteigerten Gestaltungsspielraum staatlicher Gewalt zu beachten: Berührt die Wahrnehmung der schutzrechtlichen Dimension eines Grundrechts zwangsläufig die Rechtsordnungen anderer Staaten, ist die Gestaltungsbefugnis staatlicher Gewalt größer als bei der Regelung von Rechtsbeziehungen mit inländischem Schwerpunkt. In Anlehnung an die Solange-Judikatur des BVerfG kann die These vertreten werden, dass die Schutzpflichten des Grundgesetzes solange nicht wahrgenommen werden müssen, so lange ein im Ansatz vergleichbares Schutzniveau durch die Tätigkeit von Drittstaaten besteht.
39. Zwar findet sich im Rahmen von EUV und AEUV noch keine der verfassungsrechtlichen Situation vergleichbare Schutzpflichten-Dogmatik auf der Grundlage der GRC. Allerdings ist auch nicht ersichtlich, dass EUV oder AEUV der aufgezeigten Schutzpflichten-Dogmatik europarechtliche Schranken setzen. Sowohl bei der Anerkennung einer Ein-

schätzungsprärogative der Mitgliedstaaten zum „wie“ der Maßnahmen, um Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten von privater Seite zu beseitigen, wie bei der Definition der Grenzen des betreffenden Einschätzungsspielraums weist die grundfreiheitliche Dogmatik eine erhebliche Nähe zur Schutzpflichten-Dogmatik des BVerfG auf.

40. Die territoriale Souveränität und das Interventionsverbot setzen der Rechtsetzungs- und Vollzugsgewalt bei grenzüberschreitendem Bezug völkerrechtliche Schranken. Für die Bestimmung dieser Schranken ist die *Lotus*-Entscheidung des StIGH von fort dauernder Bedeutung. Da das Völkerrecht von einem territorialen Staatsverständnis geprägt ist, wird Hoheitsgewalt grundsätzlich über das Staatsgebiet ausgeübt. Auf dem Gebiet eines anderen Staates verbietet das Völkerrecht dem Staat daher grundsätzlich die Durchsetzung seiner Rechtsordnung. Eine diesbezügliche Ausnahme bedarf einer völkervertragsrechtlichen Regelung oder einer Anerkennung im Völkergewohnheitsrecht. Diese Abschichtung ist auch bedeutsam bei der Unterscheidung von *jurisdiction to prescribe* und *jurisdiction to enforce*.
41. Ausgehend vom Grundsatz der Gebietshoheit sind zunächst das Territorialitäts- sowie das damit verbundene Auswirkungsprinzip als Anknüpfungstatbestände für eine Jurisdiktionsgewalt anerkannt. Darüber hinaus werden die Staatszugehörigkeit (aktives Personalitätsprinzip) und der Schutz bestimmter staatlicher Interessen (passives Personalitäts- und Schutzprinzip) für eine solche Anknüpfung (*genuine link*) verwendet. Die Regulierung des MStV trägt dieser völkerrechtlichen Grenzziehung angemessen Rechnung. Eine Auswirkung auf Deutschland ist im Übrigen insbesondere gegeben, wenn sich ein Angebot konkret im Schwerpunkt oder ausschließlich mit der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder kulturellen Situation Deutschlands in Gegenwart oder Vergangenheit befasst. Insbesondere liegt ein *genuine link* mit Blick auf den Bezug zur Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland und die gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung des Nationalsozialismus für die deutsche Rechtsordnung bei Verstößen gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 2, 3, 4 und 7 JMSV vor. Auch wer als ausländischer Anbieter auf den Prozess der Schaffung von Aufmerksamkeit für Inhalte mittels Aggregation, Selektion und Präsentation, namentlich bei Suchmaschinen, Einfluss ausübt, insbesondere indem er z.B. auf eine vorrangige Berücksichtigung seines Angebots bei Suchanfragen in Deutschland hinwirkt, schafft einen *genuine link* i.S. der völkerrechtlichen Jurisdiktionsdogmatik.

42. Neben prozeduralen Problemlagen bezüglich der Behandlung ausländischer Anbieter beim Vollzug medienrechtlicher Bestimmungen werden teilweise bezüglich einiger neuerer gesetzlicher und staatsvertraglicher Vorschriften materielle Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben, insbesondere dem Herkunftslandprinzip, vorgebracht. Sowohl bezüglich des MStV als auch im Ergebnis – wenngleich dort mit noch offenen Fragen, soweit es um die Frage einer staatsfernen Aufsicht geht – bezüglich des NetzDG wird aufgezeigt, dass das Spannungsverhältnis mit dem Recht der EU in diesen Fällen nicht zu einem Verstoß führt. Dies gilt auch für weitere Änderungen etwa im Urheberrecht. Jedoch zeigen diese Spannungsfelder, dass auf Ebene der EU – über die bisherigen Ansätze hinaus – eine explizite Anerkennung erfolgen sollte, dass bei grundsätzlicher Beibehaltung des Herkunftslandprinzips innerstaatliche Regelungen und Vollzugsmaßnahmen auch unter bestimmten Voraussetzungen am Marktprinzip ausgerichtet werden können.

### **Der vorgeschlagene Digital Services Act**

43. Im Dezember 2020 hat die Europäische Kommission ihren Legislativvorschlag für einen *Digital Services Act* vorgelegt, um „über digitale Dienste [...] bessere Haftungs- und Sicherheitsvorschriften für digitale Plattformen, Dienste und Produkte“ zu schaffen. Dabei werden verschiedene Optionen, was den Regelungsumfang betrifft, diskutiert, zu denen neben unmittelbar auf die ECRL bezogenen Überlegungen auch Regelungen zur Sicherung des demokratischen Prozesses in der EU und ihren Mitgliedstaaten und die Bewältigung von Netzwerkeffekten der digitalen Plattformökonomie zählen. In Bezug auf letztere werden auch ex ante-Maßnahmen erwogen, die wettbewerbsrechtlich gestützt sind. Im Blick auf die Ergebnisse der Studie verdienen namentlich die Verbesserung von Informations- und Transparenzanforderungen, die Klarstellung des Verständnisses, was unter „illegale Inhalte“ fallen soll und deren Abgrenzung zu bislang als nur schädlich eingestuften Inhalten, die Klärung, inwieweit Selbstregulierungsansätze ausreichen und wo mindestens Koregulierung einzusetzen ist, eine stärker an der effektiven Durchsetzung von Erwägungen des Gemeinwohls auch im Umgang mit Inhalten aus Nicht-EU-Drittstaaten, die Aktualisierung der Verantwortlichkeitsregeln für Anbieter und organisationsrechtliche Aspekte zur verbesserten Rechtsdurchsetzung im grenzüberschreitenden Kontext besondere Beachtung.
44. Auf Basis der Ergebnisse der Studie ist im weiteren politischen Prozess der Verhandlung neuer oder geänderter Rechtsakte der EU ebenso wie

## *Executive Summary*

bei ergänzenden Initiativen durch die Mitgliedstaaten neben einer Hinwirkung auf eine klare Anerkennung der Kompetenzabgrenzung aktiv mit Vorschlägen einer besseren Rücksichtnahme und Abstimmung von Maßnahmen auf beiden Ebenen eine frühzeitige und intensive Beteiligung auf der Ebene der EU durch die insoweit zuständigen Länder anzustreben.