

Prof. Dr. Christoph Busch • Prof. Dr. Jan Oster

# Verantwortung digitaler Intermediäre für Inhalte und Medienvielfalt



Alle Online-Verweise, die in der vorliegenden Publikation enthalten sind, wurden von uns sorgfältig geprüft. Sofern nichts anderes vermerkt ist, wurden sie am 10.02.2026 letztmalig abgerufen.

**Herausgeberin**

die medienanstalten – ALM GbR  
Friedrichstraße 60  
10117 Berlin  
Tel: +49 30 206 46 90 0  
Fax: +49 30 206 46 90 99  
E-Mail: [info@die-medienanstalten.de](mailto:info@die-medienanstalten.de)  
Website: [www.die-medienanstalten.de](http://www.die-medienanstalten.de)

**Verantwortlich**

Dr. Thorsten Schmiege, Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM)

**Herausgeber**

Albrecht Bähr, Vorsitzender der Gremiovorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten (GVK)

**Redaktion**

Dr. Shina-Nancy Erlewein, Referentin der Gremiovorsitzendenkonferenz, Gemeinsame Geschäftsstelle der Medienanstalten (GGS)

**Bildnachweis**

Maule – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com), generiert mit KI

**Gestaltung und Satz**

Rosendahl Borngräber GmbH  
Kastanienallee 71, 10435 Berlin  
Website: [www.rosendahl-berlin.de](http://www.rosendahl-berlin.de)

**Copyright 2026**

die medienanstalten – ALM GbR  
Alle Rechte vorbehalten  
April 2026

# Verantwortung digitaler Intermediäre für Inhalte und Medienvielfalt

Prof. Dr. Christoph Busch, Maître en droit (Paris X)  
Prof. Dr. Jan Oster, LL.M. (Berkeley)

Gutachten im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz  
(ALM GbR – die medienanstalten)

# Inhalt

<b>Executive Summary</b> .....	7
<b>Gutachten</b> .....	11
<b>I. Rolle digitaler Intermediäre in der öffentlichen Kommunikation</b> .....	11
<b>II. Einschlägige Regelungen und deren Begrifflichkeiten</b> .....	14
1. Grundrechtliche Rahmenbedingungen, insb. Grundrechtsbindung von Intermediären .....	14
a. Inhalteanbieter .....	14
b. Intermediäre .....	14
aa. Grundrechtsberechtigung .....	14
bb. Grundrechtsbindung .....	15
c. Anbieter KI-generierter Inhalte .....	17
d. Anbieter journalistischer Medieninhalte .....	19
2. Dienste der Informationsgesellschaft (Richtlinie 2015/1535) .....	20
3. ECRL und DDG .....	22
a. Anwendungsbereich .....	22
b. Harmonisierende Regelungen .....	22
4. Vermittlungsdienst, Online-Plattform und Online-Suchmaschine (DSA) .....	22
a. Vermittlungsdienst .....	23
b. Online-Plattform .....	23
c. Online-Suchmaschine .....	24
5. Mediendiensteanbieter und Plattformen (EMFA) .....	24
a. Mediendiensteanbieter .....	25
b. Online-Plattformen einschließlich Video-Sharing-Plattformen .....	25
c. Keine Suchmaschinen .....	26
6. Video-Sharing-Plattform-Dienst (AVMD-Richtlinie, EMFA) .....	26
7. Medienplattform, Benutzeroberfläche, Medienintermediär, soziale Netzwerke (MStV) .....	27
a. Telemedien-Inhalte .....	28
b. Medienplattformen .....	28
c. Benutzeroberfläche .....	29
d. Rundfunkähnliche Telemedien .....	30
e. Medienintermediäre und Video-Sharing-Plattformen .....	30
8. Online-Vermittlungsdienste (P2B-VO) .....	30
9. KI-Systeme (KI-VO) .....	31
10. Torwächter und zentrale Plattformdienste (DMA) .....	32
11. Politwerbung-VO (VO (EU) 2024/900) .....	34
12. Mehrseitige Märkte und Netzwerke (GWB) .....	35
13. Diensteanbieter (UrhDaG) .....	36
14. Soziale Netzwerke (NetzDG) .....	36
15. Online-Marktplatz (UWG, BGB) .....	37

<b>III. Verhältnis der Begriffe und der Regelwerke zueinander</b>	38
<b>IV. Verbleibende Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten</b>	40
1. Rechtsetzungskompetenz der EU	40
2. Verbleibende Kompetenzen der Mitgliedstaaten	41
a. DSA	41
b. EMFA	43
c. DMA	43
d. KI-VO	45
3. Begrenzung der Kompetenz der Mitgliedstaaten durch das Herkunftslandprinzip	45
a. Koordinierter Bereich	45
b. Einschränkung	46
c. Ausnahme	46
d. Auswirkungen auf die Plattformregulierung	47
aa. Das Konzept der „generell-abstrakten Maßnahmen“	47
bb. Die Auslegung des Art.1 Abs.6 ECRL	50
<b>V. Anwendungsfälle</b>	52
1. Soziale Netzwerke	52
2. Online-Suchmaschinen	52
3. Videoportale mit nutzergenerierten Inhalten	53
4. Messenger-Dienste	54
5. Systeme generativer KI	55
a. Interaktive Systeme (Art. 50 Abs.1 KI-VO, § 18 Abs.3 MStV)	56
b. Synthetische Medien (Art.50 Abs.2 KI-VO)	57
c. Deepfakes (Art.50 Abs.4 UAbs.1 KI-VO)	57
<b>VI. Anwendung des Rechtsrahmens auf digitale Intermediäre – ausgewählte Problemstellungen</b>	59
1. Inthemoderation, insbesondere im Hinblick auf Mediendienste	59
2. Algorithmische Transparenz	60
3. Risikobasierte Regulierung und Haftung	62
4. Maßnahmen gegen Mis- und Desinformation sowie gegen Hassnachrichten	62
5. Diskriminierung	63
6. Technische Manipulation	65
7. Sorgfaltspflichten, einschließlich journalistischer Sorgfalt	66
8. Markt- und Meinungsmacht der Plattformen	66
9. Selbstverpflichtungen und Koregulierung	67
10. Plattform-Governance durch Nutzungsbedingungen und durch „Code“	68
<b>VII. Rechtsdurchsetzung, Aufsichtsstrukturen und Zuständigkeiten im europäischen Mehrebenensystem</b>	68
1. Hoheitliche Rechtsdurchsetzung (public enforcement)	68
a. DSA	68

b.	DMA .....	69
c.	KI-VO .....	69
d.	P2B-VO .....	70
e.	Sonstige Zuständigkeiten .....	70
2.	Private Rechtsdurchsetzung (private enforcement) .....	70
a.	Verbandsklagen .....	70
b.	Individuelle Klagerechte .....	71
aa.	Vertragliche Ansprüche .....	71
bb.	Deliktische Ansprüche .....	71
c.	Beschwerdemanagement .....	72
3.	Defizite der Rechtsdurchsetzung .....	72
<b>VIII.</b>	<b>Regulatorische Optionen und Handlungsempfehlungen</b> .....	<b>73</b>
1.	Internationale Entwicklungen im Bereich der Plattformregulierung .....	73
a.	USA .....	74
b.	Vereinigtes Königreich .....	75
c.	Republik Korea .....	75
2.	Empfehlungen <i>de lege lata</i> an Regulierungsbehörden .....	76
3.	Empfehlungen <i>de lege ferenda</i> an die Gesetzgeber .....	76
a.	DSA .....	76
b.	KI-VO .....	78
c.	EMFA .....	78
d.	Bund .....	78
e.	Länder .....	78
f.	Alle Gesetzgeber .....	80
<b>IX.</b>	<b>Fallbeispiele</b> .....	<b>80</b>
1.	Kuratierung von Inhalten durch Nachrichten-Dienste .....	80
2.	KI-generierte Inhalte in sozialen Netzwerken .....	81
3.	Aufbereitung von Inhalten durch generative KI .....	82
<b>X.</b>	<b>Ergebnisse</b> .....	<b>82</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>85</b>

# Executive Summary

Die zentrale Fragestellung des Gutachtens lautet, welche rechtliche Verantwortung digitalen Intermediären – insbesondere Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen – im Kontext öffentlicher Meinungsbildung und demokratischer Kommunikation zukommt. Ausgangspunkt ist die erhebliche Bedeutung dieser Dienste für Informationszugänge, politische Willensbildung und öffentliche Debatten. Zugleich stehen sie im Spannungsfeld von Grundrechten (Meinungs-, Medien- und unternehmerische Freiheit), der Binnenmarktionalität der Europäischen Union (EU) und nationaler Medienvielfaltssicherung.

## Ausgangslage und Problemaufriss

Digitale Intermediäre agieren auf mehrseitigen Märkten, sind durch starke Netzwerkeffekte, Datenvorteile und Skaleneffekte gekennzeichnet und tendieren zu hoher Marktkonzentration bis hin zu monopolartigen Strukturen (First-mover- und Winner-takes-it-all-Effekte). Diese Strukturbedingungen erzeugen Abhängigkeiten der Nutzer, erschweren Markteintritte und führen zu Risiken für Wettbewerb, Innovation, Nutzerinteressen und demokratische Öffentlichkeit. Plattformen und Suchmaschinen fungieren als zentrale „Gatekeeper“ der öffentlichen Kommunikation. Zugleich ist ein hohes Desinformations- und Populismusrisiko insbesondere auf reichweitenstarken Plattformen erkennbar. Phänomene wie „Filterblasen“ und „Echokammern“ sind indes empirisch nicht eindeutig nachweisbar.

## Grundrechtlicher Rahmen

Intermediäre sind selbst Träger von Kommunikations- und unternehmerischer Freiheit, während Nutzer und von Inhalten Betroffene ihrerseits grundrechtlich geschützt sind. Plattformanbieter können die Bedingungen ihrer Marktteilhabe (etwa Community-Standards, Moderationsregeln, Algorithmen, Produktdesign) grundrechtlich gestützt selbst gestalten, bewegen sich aber in einem Spannungsverhältnis zu den Kommunikationsfreiheiten der Nutzer. Plattformen dürfen Standards festlegen, die verfassungsrechtlich geschützte Äußerungen ihrer Nutzer einschränken, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen und prozedurale Sicherungen (Information, Möglichkeit zur Gegenäußerung, Beschwerdewege) den Grundrechtsschutz der Nutzer gewährleisten.

KI-Systeme selbst sind nicht grundrechtsfähig. Umstritten ist jedoch, inwieweit KI-generierte Inhalte grundrechtlich geschützt sind. Die überwiegende Auffassung stellt zutreffend darauf ab, dass KI als *Mittel* der Kommunikation grundsätzlich von der Kommunikationsfreiheit umfasst ist. Dieser Schutz findet (erst) dann seine Grenzen, wenn der *Inhalt* auch dann nicht von der Kommunikationsfreiheit umfasst wäre, wenn ein Mensch ihn abgegeben hätte, z. B. bei Schmähkritik, Formalbeleidigungen oder erwiesenen unwahren Tatsachenbehauptungen.

Aufgrund ihrer besonderen institutionellen Rolle als „öffentlicher Wachhund“ genießen journalistische Medien besonderen Schutz, unterliegen aber auch gesteigerten Sorgfaltsanforderungen.

## Regulatorischer Mehrebenenrahmen

Das Gutachten analysiert systematisch die zentralen unionsrechtlichen und nationalen Regelwerke, die die Verantwortung digitaler Intermediäre bestimmen:

- **Richtlinie über Dienste der Informationsgesellschaft und Digitale-Dienste-Gesetz (DDG):** Der weite Begriff des „Dienstes der Informationsgesellschaft“ bildet die Grundlage für die Einordnung vieler Intermediärsdienste.
- **E-Commerce-Richtlinie (ECRL):** Verankert u. a. Informationspflichten und Herkunftslandprinzip und begrenzt damit die Möglichkeiten nationaler Abweichungen auf eng umgrenzte Maßnahmen.
- **Digital Services Act (DSA):** Enthält abgestufte Haftungsprivilegierungen, Sorgfalts-, Transparenz- und Risikomanagementpflichten für Vermittlungsdienste, mit verschärften Pflichten für sehr große Online-Plattformen und -Suchmaschinen.
- **European Media Freedom Act (EMFA):** Stärkt Medienfreiheit, redaktionelle Unabhängigkeit und Pluralismus und etabliert spezifische Verfahrensanforderungen beim Entfernen von Medieninhalten durch große Plattformen.
- **Medienstaatsvertrag (MStV):** Differenziert zwischen Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediären, sozialen Netzwerken und rundfunkähnlichen Telemedien und zielt auf Vielfaltssicherung, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit.
- **Platform-to-Business-Verordnung (P2B-VO) und Digital Markets Act (DMA):** Schaffen einen Rahmen für Fairness und Transparenz gegenüber gewerblichen Nutzern sowie spezifische Pflichten für als „Torwächter“ designierte Unternehmen mit zentralen Plattformdiensten, darunter Datenzugangs- und Datenverwendungsregeln.
- **KI-Verordnung (KI-VO/AI Act):** Führt Transparenz- und Kennzeichnungspflichten für interaktive KI und synthetische Medien ein, um Täuschungen und Identitätsbetrug zu verhindern.
- Weitere Bausteine der Intermediärsregulierung sind etwa die **Politwerbung-VO, das UrhDaG und § 19a GWB** zur Kontrolle von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung.

Diese Instrumente verfolgen teils unterschiedliche Zielrationalitäten (Herstellung des Binnenmarktes, Verbraucherschutz, Wettbewerb, Medienvielfalt, Grundrechtsschutz) und greifen deshalb als „Zahnräder“ in einer komplexen Mehrebenen-Architektur ineinander. Ein zentrales Ergebnis ist, dass unionsrechtliche Vollharmonisierung (insb. DSA) nationale Vielfaltssicherungsmaßnahmen nicht vollständig verdrängt, aber deren Ausgestaltung – insbesondere im Lichte des Herkunftslandprinzips – erheblich begrenzt.

### **Rolle nationalen Medienrechts und verbleibende Gestaltungsspielräume**

Für Deutschland erfüllen der Medienstaatsvertrag und der Jugendmedienschutzstaatsvertrag weiterhin wichtige Funktionen für Meinungs- und Medienvielfalt, Jugendmedienschutz, Auffindbarkeit und Transparenz. Sie stehen aber im Spannungsverhältnis zur ECRL und zum DSA. Der DSA beansprucht für den Bereich der Vermittlungsdienste eine weitgehende Vollharmonisierung; Mitgliedstaaten dürfen daneben Vorschriften erlassen, die andere legitime Ziele verfolgen (etwa Vielfaltssicherung) oder ausdrücklich zugelassen sind. Das Gutachten stellt insoweit fest, dass die Regelungen des Medienstaatsvertrages zur Vielfaltssicherung mit dem Europarecht vereinbar sind.

Besonders kritisch beleuchtet wird die EuGH-Rechtsprechung zum Herkunftslandprinzip, die die Anwendbarkeit nationaler Regelungen auf in anderen Mitgliedstaaten ansässige Diensteanbieter stark einschränkt und erhebliche praktische Lücken bei der Durchsetzung nationaler Schutzziele erzeugt. Zudem weist das Gutachten auf verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine zu weite

Auslegung des Herkunftslandprinzips hin. Das Gutachten weist schließlich unter Berufung auf die aktuelle Rechtsprechung des EuGH nach, dass Maßnahmen zur Pluralismussicherung nicht dem Herkunftslandprinzip unterfallen und damit nationaler Gesetzgebung offenstehen. Im Hinblick auf den Jugendmedienschutz steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich offen, abstrakt-generelle Regelungen zu treffen, die erst durch konkrete Maßnahmen der zuständigen Landesmedienanstalt gegenüber einem Anbieter verbindlich werden.

### **Neue Herausforderungen durch KI und synthetische Medien**

Neben der Haftung für rechtswidrige Inhalte bilden Kennzeichnungspflichten und Transparenzanforderungen nach KI-VO und MStV eine Grundlage für den Umgang mit Deepfakes, Social Bots und Chatbots. Journalistische Angebote, die KI einsetzen, bleiben in vollem Umfang an Wahrheits-, Sorgfalts- und Transparenzpflichten gebunden.

### **Rechtsvergleichende Impulse und Handlungsempfehlungen**

Abschließend nimmt das Gutachten eine rechtsvergleichende Perspektive auf die USA, das Vereinigte Königreich und Südkorea ein, um alternative Regulierungsmodelle und Best Practices zu identifizieren. Die USA setzen stark auf einen markt- und meinungsfreiheitsorientierten Ansatz (Sec. 230 CDA, First Amendment), während das Vereinigte Königreich mit dem Online Safety Act 2023 einen stark pflichtenorientierten Aufsichtsrahmen etabliert hat und Südkorea den Fokus auf Selbstregulierung und die Bekämpfung von Desinformation legt.

Das Gutachten formuliert regulatorische Optionen und Empfehlungen im Hinblick auf folgende Rechtsakte:

- **DSA:** Zu erwägen ist, die weitgehende Haftungsfreistellung von Online-Plattformen einzuschränken, um einen stärkeren Anreiz für ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu setzen. Der Ordnungsgeber sollte zudem erwägen, nicht nur – wie bisher – auf die Bekämpfung von Desinformation und Hassnachrichten abzustellen, sondern umgekehrt besonders verlässliche und vertrauenswürdige Inhalte sichtbarer zu machen („trusted content provider“).
- **KI-VO:** Die Anwendbarkeit der KI-VO auf die private Anfertigung und Verbreitung sogenannter Deepfakes ist klarzustellen.
- **EMFA:** Online-Suchmaschinen sollten in den EMFA aufgenommen werden.
- **Gesetz zur Durchführung der KI-VO (Bund):** Medienrechtliche Zuständigkeiten der Länder sind zu respektieren.
- **MStV:** Schaffung einer eigenen Telemedien-Kategorie für KI-generierte Inhalte wie ChatGPT und Google AI.
- **MStV:** Zu erwägen ist, Medienintermediäre ähnlich strengen Anforderungen im Hinblick auf Meinungsvielfalt zu unterwerfen wie Medienplattformen.
- **MStV:** Die Verpflichtung der Anbieter sozialer Netzwerke, dafür Sorge zu tragen, dass Social Bots und Chatbots gekennzeichnet sind (§ 93 Abs. 4 MStV), ist klarer auszugestalten.
- **MStV/JMStV:** Das Gutachten schlägt eine Änderung der Staatsverträge vor, um den Bedenken im Hinblick auf das Herkunftslandprinzip zu begegnen.

- **MStV**: Die Maßgaben des EMFA zur Fusionskontrolle im Medienbereich sind von den Ländern in nationales Recht umzusetzen.
- Die private Durchsetzung des Plattformrechts ist zu stärken.

# Gutachten

Das Gutachten untersucht die normativen, regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen der rechtlichen Verantwortung digitaler Intermediäre. Die Analyse erfolgt im Hinblick auf die besondere Rolle von Intermediären für die gesellschaftliche Meinungsbildung, algorithmische Steuerung von Informationszugängen sowie regulatorische und institutionelle Steuerungsansätze. Berücksichtigt werden dabei sowohl das Mehrebenensystem der EU, des Bundes und der Länder als auch internationale Entwicklungen. Ein Fokus liegt dabei auf dem Digital Services Act (DSA) und dem European Media Freedom Act (EMFA); weitere Regelwerke mit Bedeutung für die Verantwortung digitaler Intermediäre, wie beispielsweise die AVMD-Richtlinie und der Medienstaatsvertrag (MStV), die P2B-Verordnung sowie der Digital Markets Act (DMA), werden ebenfalls untersucht.

Die gutachterliche Fragestellung lautet:

„Welche rechtliche Verantwortung kommt digitalen Intermediären, einschließlich Plattformen und Online-Suchmaschinen, im Kontext öffentlicher Meinungsbildung und demokratischer Kommunikation zu?“

Das Gutachten beleuchtet zunächst die Rolle digitaler Intermediäre in der öffentlichen Kommunikation (dazu I.). Anschließend erläutert es die einschlägigen Regelungen und deren Begrifflichkeit (dazu II.), das Verhältnis dieser Begriffe und Regelwerke zueinander (dazu III.) und die verbleibende Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten (dazu IV.). Im Anschluss daran wird die Anwendung des Rechtsrahmens einerseits auf einzelne digitale Intermediäre (dazu V.) und andererseits auf ausgewählte Problemstellungen (dazu VI.) näher beleuchtet. Kapitel VII widmet sich der Rechtsdurchsetzung, Aufsichtsstrukturen und Zuständigkeiten. Kapitel VIII zeigt dann regulatorische Optionen auf und gibt Handlungsempfehlungen ab. In Kapitel IX werden kurz einzelne Fallbeispiele diskutiert. Kapitel X fasst die Ergebnisse thesenartig zusammen.

## I. Rolle digitaler Intermediäre in der öffentlichen Kommunikation

Die Bedeutung digitaler Intermediäre, insbesondere von Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen, für die öffentliche Meinungsbildung und demokratische Kommunikation ist maßgeblich durch Netzwerkeffekte bedingt.<sup>1</sup> Direkte Netzwerkeffekte beschreiben das Phänomen, dass der Nutzwert eines Kommunikationsintermediärs mit steigender Nutzerzahl auf *derselben* Seite zunimmt.<sup>2</sup> Ein soziales Netzwerk beispielsweise wird umso attraktiver für neue Nutzer, je mehr Menschen und Institutionen dieses Netzwerk nutzen. Umgekehrt geht der Nutzwert einer Plattform gegen Null,

1 Erwägungsgrund 13 Satz 2 DMA; vgl. Schweitzer/Fetzer/Peitz, Digitale Plattformen: Bausteine für einen künftigen Ordnungsrahmen, ZEW Discussion Papers, No. 16–042, 2016, S. 4 ff.; Jaekel, Die Macht der digitalen Plattformen, 2017, S. 46 ff.; Kumkar, Online-Märkte und Wettbewerbsrecht, 2017, S. 47 ff.; Volmar, Digitale Marktmacht, 2019, S. 76 ff., 230 ff.; Podszun, Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, S. 10 ff.; Mischau, GRUR Int. 2020, 233 (234 ff.); Basedow, ZEuP 2021, 217 (218); Dewenter/Löw/Rösch, Digitale Plattformen aus industrieökonomischer Sicht, ZfbF-Sonderheft 75/20 (2021), 35 ff.; Schweitzer, ZEuP 2021, 503 (518 f.); Seip/Berberich, GRUR-Prax 2021, 44; Guggenberger, Stanford Technology Law Review 24 (2021), 237 (276 ff.); Kühling/Weck, ZWeR 2021, 487 (492 f.); Podszun/Bongartz/Langenstein, EuCML 2021, 60 f.; Jovanovic/Greiner, MMR 2021, 678 (679); Haucap, in: Tietmeyer/Solaro (Hrsg.), Neue Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft 2021, 69, 70 ff.; Savary, RD 2021, 117 (118 ff.); Bien, JZ 2022, 830 (831 f.); Rudowicz/Schweda, DB 2022, 2526 f.; Spindler/Seidel, NJW 2022, 2730 (2731); Haus/Rundel, RD 2022, 125 (125 f.); Paal/Kieß, ZFDR 2022, 1 (4 ff.); Omlor/Heine, MedienWirtschaft 2022, 16 (17); Horn/Schmalenberger K&R 2022, 465; Mendelsohn/Budzinski, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), 2023, § 2 Rn. 5 ff.; Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 18.

2 Schweitzer/Fetzer/Peitz, Digitale Plattformen: Bausteine für einen künftigen Ordnungsrahmen, ZEW Discussion Papers, No. 16–042, 2016, S. 4; Monopolkommission, XXIII. Hauptgutachten, 2020, Tz. 52; Podszun, Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, S. 11 f.; Basedow, ZEuP 2021, 217 (218); Spindler/Seidel, NJW 2022, 2730 (2731); Horn/Schmalenberger K&R 2022, 465.

wenn diese kaum Nutzer hat. Indirekte Netzwerkeffekte sind gegeben, wenn durch die steigende Teilnehmerzahl auf der einen Seite der Kommunikationsintermediär für die *andere* Seite attraktiver wird.<sup>3</sup> Je mehr Nutzer beispielsweise ein soziales Netzwerk hat, desto attraktiver wird das Netzwerk auch für Werbetreibende. Digitale Intermediäre tendieren daher dazu, eine Aufwärtsspirale in Gang zu setzen: Da für die Bedienung weiterer Nutzer fast keine Grenzkosten anfallen (Skaleneffekte), entstehen erhebliche Größenvorteile.<sup>4</sup> Gleichzeitig schaffen Intermediäre durch ihre Fähigkeit, viele Nutzer in Verbindung zu bringen, eine beträchtliche Abhängigkeit ihrer Nutzer, Bindungseffekte (lock-in effects) sowie eine vertikale Integration und sie verhindern eine Parallelverwendung mehrerer Dienste (multi-homing) der Nutzer für denselben Zweck.<sup>5</sup>

Eine besondere Rolle im digitalen Sektor spielen Daten.<sup>6</sup> Datenvorteile (data driven advantages) bilden sich durch das Sammeln, Aggregieren und kommerzielle Verwerten von Daten,<sup>7</sup> wodurch eine kleine Zahl von Akteuren wichtige Erkenntnisse und Wettbewerbsvorteile erlangen,<sup>8</sup> sich potenzielle Vorteile verschaffen und somit Marktzutrittsschranken aufbauen können.<sup>9</sup> Datenvorteile ergeben sich insbesondere aus der Erhebung von, und dem Zugang des Unternehmens zu, Daten und Analysefähigkeiten. Kommunikationsintermediäre können die in einem Tätigkeitsbereich gewonnenen Datenmengen in anderen Tätigkeitsbereichen für sich nutzen, beispielsweise der Betreiber eines Online-Dienstes sozialer Netzwerke (z. B. Metas Facebook) für seinen nummernunabhängigen interpersonellen Kommunikationsdienst (Metas WhatsApp).

In der digitalen Wirtschaft tendieren Kommunikationsintermediäre daher zu Marktkonzentrationen und sogar Monopolbildungen um das Unternehmen, das als erstes eine hinreichend große Nutzerbasis erreicht (First-mover-Vorteil, Winner-takes-it-all-Prinzip).<sup>10</sup> Potenzielle Wettbewerber scheuen die Investitionskosten eines Markteintritts, die bei einem Marktaustritt nicht oder nicht leicht zurückerlangt werden können.<sup>11</sup> Diese ökonomischen Effekte, ggf. flankiert durch unfaire Praktiken der „Platzhirsche“, erschweren potenzieller Konkurrenz den Markteintritt erheblich und machen ihn ggf. sogar unmöglich: Der Markt ist kaum bis gar nicht bestreitbar.<sup>12</sup> Dies kann zu Ungleichgewichten bei der Verhandlungsmacht, einer Hemmung von Innovation, Nachteilen für die Nutzer und letztlich zum Marktversagen führen.<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass digitale Intermediäre, insbesondere Online-Plattformen, auch für öffentliche Debatten und die Verbreitung von Informationen und Ideen sowie bei der Beeinflussung der Informationsbeschaffung und -übermittlung im Internet eine bedeutende

3 Schweitzer/Fetzer/Peitz, Digitale Plattformen: Bausteine für einen künftigen Ordnungsrahmen, ZEW Discussion Papers, No. 16–042, 2016, S.4f.; Monopolkommission, XXIII. Hauptgutachten, 2020, Tz. 52; Podszun, Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, S.12; Savary RDi 2021, 117 (118); Horn/Schmalenberger K&R 2022, 465; Mendelsohn/Budzinski, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), 2023, § 2 Rn.7.

4 Vgl. Erwägungsgrund 2 Satz 2 DMA; Paal/Kieß ZfDR 2022, 1 (5).

5 Erwägungsgrund 2 Satz 3 und Erwägungsgrund 13 Satz 2 DMA; vgl. Podszun, Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, S.12f.; Basedow, ZEuP 2021, 217 (218); Savary, RDi 2021, 117 (118); Paal/Kieß, ZfDR 2022, 1 (6f.); Herbers, RDi 2022, 252 (253).

6 Vgl. Schweitzer/Fetzer/Peitz, Digitale Plattformen: Bausteine für einen künftigen Ordnungsrahmen, ZEW Discussion Papers, No. 16–042, 2016, S.5; Volmar, Digitale Marktmacht, 2019, S. 79 ff., 117 ff., 234f.; Monopolkommission, XXIII. Hauptgutachten, 2020, Tz. 56; Podszun, Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, S.14 ff.; Mischau, GRUR Int. 2020, 233 (236 ff.); Guggenberger, Stanford Technology Law Review 24 (2021), 237 (285f.); Haucap, in: Tietmeyer/Solaro (Hrsg.), Neue Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft 2021, 69, 72 ff.; Savary, RDi 2021, 117 (119); Paal/Kieß, ZfDR 2022, 1 (6f.); Bien, JZ 2022, 830 (831).

7 Brauneck, RDi 2023, 27 (28).

8 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine europäische Datenstrategie, S.9 (2020).

9 Erwägungsgrund 36 DMA; dazu Ryan, UCL Journal of Law and Jurisprudence 10 (2021), 84 ff.

10 Vgl. Kumkar, Online-Märkte und Wettbewerbsrecht, 2017, S.63 ff.; Podszun/Bongartz/Langenstein, EuCML 2021, 60 (61); Savary, RDi 2021, 117 (118f.); Paal/Kieß, ZfDR 2022, 1 (5f.); Akman, European Law Review 47 (2022), 85 (101); Omlor/Heine MedienWirtschaft 2022, 16 (17); Kumkar, RDi 2022, 347 (348); Podszun/Bongartz/Kirk, NJW 2022, 3249f.; Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn.19.

11 Erwägungsgrund 3 Satz 4 DMA.

12 Vgl. Erwägungsgrund 13 Satz 1 DMA.

13 Vgl. Erwägungsgrund 4, 32 Satz 3 und Erwägungsgrund 107 Satz 1 DMA.

Rolle einnehmen.<sup>14</sup> Eine aktuelle Studie zeigt, dass 74 % der jungen Menschen in Deutschland politische Informationen über Social Media aufnehmen, noch vor Informationen aus der Schule (60 %) und Familie (58 %) oder Freunden (54 %); nur 46 % der Befragten nutzen hingegen Zeitungen oder TV.<sup>15</sup> Zu einem etwas anderen Ergebnis kommt die JIM-Studie 2025<sup>16</sup> des Medienpädagogischen Forschungsverbunds Südwest: Danach zeige sich, dass Jugendliche ihr Wissen über Ereignisse in der Welt in erster Linie über die persönliche Kommunikation mit anderen Jugendlichen sowie über Gespräche mit der Familie erlangen; mit zunehmendem Alter der Jugendlichen würden TikTok und vor allem Instagram bedeutsamer für den Nachrichtenüberblick, aber auch die digitalen Angebote von Zeitungen, TV und Radio sowie News-Apps gewönnen an Relevanz.<sup>17</sup> Zwei weitere Studien stellen auf Plattformen wie TikTok eine Dominanz populistischer Akteure fest.<sup>18</sup> Nach einer anderen Umfrage erweisen sich Nutzer von TikTok und X zudem als besonders anfällig für Desinformation.<sup>19</sup>

Es ist aber auch zu konstatieren, dass die in öffentlichen und politischen Debatten häufig beklagten „Filterblasen“ und „Echokammern“ in der medien- und kommunikationswissenschaftlichen Forschung nicht eindeutig nachweisbar sind.<sup>20</sup> Manche Forschungsbefunde legen sogar nahe, dass die Nutzung sozialer Medien die Wahrnehmung abweichender Meinungen erhöht.<sup>21</sup>

Als Zwischenfazit aus den empirischen Befunden ist daher bereits jetzt festzuhalten, dass neben dem rechtlichen Instrumentarium, welches Gegenstand dieses Gutachtens ist, der Schulung individueller Kompetenz in der Nutzung von (sozialen) Medien eine überragende Bedeutung zukommt. Insofern ist die Gestaltungskraft des Rechts begrenzt.<sup>22</sup> Weder lässt sich der Erwerb von Medienkompetenz vorschreiben, noch kann fehlende Medienkompetenz verboten werden.

- 
- 14 Vgl. Erwägungsgrund 75 Satz 1 DMA; Meyer/Moss, JURA 2024, 720 (727); Erwägungsgrund Z ff. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Juni 2023 zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation (2022/2075(INI)), ABL. C/2023/1226; aus der Lit. statt vieler Buchallik, Meinungsfreiheit auf digitalen Plattformen, 2024, S. 107 ff. m.w.N.
- 15 Weiser u. a., How to Sell Democracy Online (Fast), Studie von Das Progressive Zentrum im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, September 2025, S. 39.
- 16 JIM steht für Jugend, Information, Medien.
- 17 Medienpädagogischen Forschungsverbunds Südwest, Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger, November 2025, S. 45 f.
- 18 Weiser u. a., How to Sell Democracy Online (Fast), Studie von Das Progressive Zentrum im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, September 2025, S. 11 f.; Faas/Roßteutscher/Schäfer, Überraschende Wahl, überraschende Stimmen – Junge Menschen und die vorgezogene Bundestagswahl 2025, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2025, S. 6.
- 19 van Doren, TikTok, X & Co., Mediennutzung und die Anfälligkeit für Desinformation, Umfrage im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, März 2025, S. 7.
- 20 Vgl. Barberá u. a., Psychological Science 2015, 1 ff.; Flaxman/Goell/Rao, Public Opinion Quarterly 80 (2016), 298 ff.; Borgesius u. a., Internet Policy Review 5 (2016), 1 ff.; Dubois/Blank, Information, Communication & Society 21 (2018) 729 ff.; Stark, MedienWirtschaft 16 (2019), 6 ff.; Bruns, Are Filter Bubbles Real? 2019; Stark/Magin/Jürgens, in Eisenegger/Prinzing/Ettinger/Blum (Hrsg.), Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2020, 303 ff.; Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz, Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale, BT-Drs. 19/23700, S. 463 f.; Kaesling, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 34 Rn. 89.
- 21 Vgl. Kim, Computers in Human Behavior 27 (2011), 971 ff.; Scharnow/Mangold/Stier/Breuer PNAS 117 (2020), 2761 ff.; Stier/Mangold/Scharnow/Breuer American Political Science Review 2021, 1 (4); Hagar/Wachs/Horvát new media & society 25 (2023), 2034 (2037).
- 22 Siehe insofern etwa Art. 4 KI-VO, der die Anbieter und Betreiber von KI-Systemen zur Schulung ihres Personals in KI-Kompetenz verpflichten.

## II. Einschlägige Regelungen und deren Begrifflichkeiten

Dieses Kapitel analysiert bestehende regulatorische Rahmenbedingungen für Kommunikationsintermediäre und klärt systematisch die darin verwendeten Begriffe. Dies dient als Grundlage für mögliche Anpassungen und insbesondere zur Feststellung der (verbleibenden) Regelungskompetenz nationaler Gesetzgeber im Lichte des Europarechts.

### 1. Grundrechtliche Rahmenbedingungen, insb. Grundrechtsbindung von Intermediären

#### a. Inhalteanbieter

Die Meinungsfreiheit des Grundgesetzes (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) schützt das Recht, seine Meinung frei zu äußern und zu verbreiten. Das Grundrecht greift unabhängig davon ein, ob die Äußerung zugleich einen tatsächlichen Kern aufweist, sondern es erstreckt sich auch auf Äußerungen, in denen sich Tatsachen und Meinungen vermengen und die insgesamt durch die Elemente der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens geprägt werden.<sup>23</sup> Das gilt ungeachtet des womöglich ehrschmälernden, polemischen oder verletzenden Gehalts einer Äußerung.<sup>24</sup> Ist eine Äußerung aber mehrdeutig, so haben die Gerichte grundsätzlich der rechtlichen Beurteilung die Interpretation zugrunde zu legen, die dem Mitteilenden günstiger ist und die den Verletzten weniger beeinträchtigt.<sup>25</sup> Bei Äußerungen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse besteht eine Vermutung zugunsten der freien Rede.<sup>26</sup>

Noch weiter gehen die Kommunikationsfreiheiten des Art. 10 Abs. 1 EMRK und des nahezu gleichlautenden Art. 11 Abs. 1 EUGRCh. Der Gewährleistungsgehalt dieser Rechte wird mit „Freiheit der Meinungsäußerung“ in der deutschen Übersetzung (EMRK)<sup>27</sup> bzw. Sprachfassung (EUGRCh)<sup>28</sup> nicht ganz treffend wiedergegeben: Beide Regelungen schützen nicht nur die Äußerung und Weitergabe von Meinungen bzw. von „Ideen“, sondern auch von „Informationen“, d. h. von Tatsachenbehauptungen.

#### b. Intermediäre

##### aa. Grundrechtsberechtigung

Kommerziell agierende Online-Intermediäre können sich auf die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG bzw. die unternehmerische Freiheit nach Art. 16 EUGRCh berufen. Diese Freiheiten umfassen das Recht der am Markt Tätigen, die Bedingungen ihrer Marktteilhabe selbst festzusetzen, und damit auch die Ausgestaltung des konkreten Auftretens am Markt. Dabei besteht ein Spielraum zur Entfaltung der Unternehmerinitiative, mithin der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen durch ein bestimmtes Angebot an Waren und Dienstleistungen.<sup>29</sup> Von der unternehmerischen Handlungsfreiheit umfasst ist etwa die Festlegung auf eine bestimmte Kategorie und Vorstrukturierung von Plattforminhalten – z. B. die Betonung beruflicher Vernetzung (etwa auf LinkedIn) oder

23 Für Art. 10 EMRK, Art. 11 EUGRCh folgt dies bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift („Information and ideas“), für Art. 5 GG hat dies das BVerfG festgestellt: z. B. BVerfGE 61, 1 (9) – „CSU=NPD Europas“; BVerfG AfP 2016, 433 Rn. 12 – „Spanner“.

24 BVerfG MDR 2021, 41 Rn. 8 – Fristlose Kündigung aufgrund rassistischer Beleidigung.

25 Siehe z. B. BVerfGE 85, 23 (33f.) – Arbeitskreis Umwelt und Frieden; BGHZ 139, 95 (104) – Stolpe.

26 Vgl. BVerfGE 61, 1 (8) – „CSU=NPD Europas“; BVerfGE 90, 241 (247f.) – „Auschwitzlüge“.

27 Die amtlichen Sprachfassungen der EMRK sind nur die englische und die französische.

28 Sämtliche Sprachfassungen der 24 Amtssprachen der EU sind rechtlich verbindlich, wobei allerdings ein Vergleich der Sprachfassungen Mittel der Auslegung einer Norm ist.

29 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 Rn. 72 – Facebook I.

die Spezialisierung auf Fotos (z. B. Snapchat) bzw. Videos (z. B. YouTube) – sowie die Entscheidung, in Umsetzung eines Geschäftsmodells aggressive Ausdrucksweisen wie Hassrede zu verbieten, um sich erfolgreich am Markt behaupten zu können.<sup>30</sup>

Darüber hinaus können sich Plattformanbieter aber auch auf die Kommunikations- bzw. Meinungs-freiheit nach Art. 10 EMRK, Art. 11 EUGRCh sowie Art. 5 GG berufen. Art. 10 Abs. 1 EMRK und Art. 11 Abs. 1 EUGRCh schützen ausdrücklich auch die Freiheit, Ideen und Informationen zu verbreiten.<sup>31</sup> Diese Vorschriften unterscheiden nicht zwischen der Verbreitung eigener und fremder Inhalte.<sup>32</sup> Trotz des entgegenstehenden Wortlauts des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, wonach jeder scheinbar nur das Recht hat, *seine* Meinung zu verbreiten, gilt dies auch für die Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz. Zwar liegt es bereits begrifflich im Wesen der Intermediäre, dass sie nicht ihre eigene Meinung verbreiten, sondern Dritten die Verbreitung von Meinungen und Informationen ermöglichen. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG schützt indessen auch den Kommunikationsprozess als solchen, weshalb die Mitteilung einer fremden Meinung oder Tatsachenbehauptung selbst dann in den Schutzbereich des Grundrechts fallen kann, wenn der Mitteilende sich diese weder zu eigen macht noch sie in eine eigene Stellungnahme einbindet.<sup>33</sup> Deshalb wird auch der Betrieb beispielsweise eines sozialen Netzwerks vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG erfasst.<sup>34</sup> Die eben dargestellten unternehmerischen Entscheidungen zugunsten bestimmter Inhaltsarten und/oder Kommunikationsformen sind daher nicht nur von der unternehmerischen Freiheit, sondern auch von der Kommunikationsfreiheit der Intermediäre umfasst. So bringen die Anbieter sozialer Netzwerke durch das Aufstellen von Kommunikationsregeln zum Ausdruck, welche Formen der Meinungsäußerung sie in ihrem Netzwerk nicht dulden. Auf diese Weise machen sie von ihrem eigenen Grundrecht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch.<sup>35</sup> Hinzu kommt, dass sie mit der Entfernung fremder Meinungsäußerungen indirekt auch ihre eigene Meinung kundtun können.<sup>36</sup>

## bb. Grundrechtsbindung

Problematisch ist, inwieweit Intermediäre ihrerseits an Grundrechte – insbesondere an die Grundrechte ihrer Nutzer, aber auch solcher Personen, die von Äußerungen ihrer Nutzer betroffen sind – *gebunden* sind. Grundsätzlich gilt, dass in Privatrechtsverhältnissen die in den Grundrechten liegenden Wertentscheidungen hinreichend zur Geltung gebracht werden müssen, dies allerdings nur in *mittelbarer* Drittwirkung.<sup>37</sup> Je nach den Umständen kann die Grundrechtsbindung Privater allerdings einer Grundrechtsbindung des Staates nahe- oder auch gleichkommen, insbesondere wenn Private in tatsächlicher Hinsicht in eine vergleichbare Pflichten- oder Garantienstellung hineinwachsen wie traditionell der Staat.<sup>38</sup> Für den Schutz der Kommunikation kommt das insbesondere dann in Betracht, wenn private Unternehmen die Bereitstellung schon der Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation selbst übernehmen und damit in Funktionen eintreten, die – wie die Sicherstellung der Post- und Telekommunikationsdienstleistungen – früher dem Staat als Aufgabe

30 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 Rn. 74 – Facebook I.

31 Vgl. EuGH, Rs. C-314/12 [2014] UPC Telekabel Wien GmbH; Rs. C-131/12 [2014] Google Spain SL und Google Inc./AEPD u. a.

32 Vgl. EGMR, Groppera u. a./Schweiz [1990] Beschwerde-Nr. 10890/84; Öztürk/Türkei [1999] Beschwerde-Nr. 22479/93; Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt./Ungarn [2016] Beschwerde-Nr. 22947/13; Lykin/Ukraine [2017] Beschwerde-Nr. 19382/08 [28].

33 Vgl. BVerfG AfP 2009, 480 Rn. 58 – Effecten-Spiegel; BGH NJW 2010, 760 Rn. 13 – Helmut Markwort; Oster, Kommunikationsdeliktsrecht, 2019, S. 348 f.; Gersdorf, in: FS Gounalakis, 2025, 574 (549 ff.); a. A. Giere, Grundrechtliche Einordnung sozialer Netzwerke vor dem Hintergrund des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG), 2021, S. 59 ff.

34 BGH NJW 2021, 3179 Rn. 74 – Facebook I.

35 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 Rn. 74 – Facebook I.

36 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 Rn. 74 – Facebook I.

37 Grundlegend BVerfGE 7, 198 (205) – Lüth; vgl. etwa BGH NJW 2021, 3179 Rn. 54 – Facebook I; EGMR, von Hannover/Deutschland (Nr. 1) [2004] Beschwerde-Nr. 59320/00; aus der Lit. Barak, in: Barak-Erez/Friedmann (Hrsg.), Human Rights in Private Law, 2001, S. 13 ff.; Kay, European Human Rights Law Review 2005, 466; Matscher/Petzold/Alkema, Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in Honour of Wiarda, 1988, S. 33 ff.; Schaaf, Die Grundrechtswirkung auf das Privatrechtsverhältnis, 2025.

38 Vgl. BVerfGE 152, 152 Rn. 88; 128, 226 (248); BVerfG, NJW 2015, 2485 Rn. 6.

der Daseinsvorsorge zugewiesen waren.<sup>39</sup> Für Anbieter sozialer Online-Netzwerke wird insofern teilweise die Auffassung vertreten, dass diese in gleicher Weise der Grundrechtsbindung unterliegen wie der Staat. Sie dürften daher keine von den Kommunikationsfreiheiten geschützte Meinungsäußerungen unterbinden, d. h. Meinungsäußerungen untersagen oder sanktionieren, die weder strafbar sind noch sonst Rechte Dritter verletzen (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 2 EMRK).<sup>40</sup> Nach dieser Auffassung dürften etwa die Gemeinschaftsstandards einer Online-Plattform keine Äußerungen unterbinden, die von der Meinungsfreiheit geschützt sind, und der Plattformanbieter dürfte keine Inhalte entfernen, die nicht strafbar oder rechtsverletzend sind.

Nach der Gegenauffassung sind Plattformanbieter nicht gehindert, in ihren Geschäftsbedingungen ein Verbot von Äußerungen – beispielsweise von „Hassrede“ – vorzusehen, durch das auch nicht strafbare oder rechtsverletzende Meinungsäußerungen erfasst werden, sofern gewährleistet ist, dass die Entfernung von Inhalten im Einzelfall unter Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Position des jeweiligen Nutzers erfolgt und sachlich gerechtfertigt ist.<sup>41</sup> Dieser Ansicht schloss sich auch der BGH mit ausführlicher Begründung an.<sup>42</sup> Danach darf der Anbieter eines sozialen Netzwerks den Kreis zulässiger Äußerungen enger ziehen als Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Unter Hinweis auf das Gebot praktischer Konkordanz kam der BGH allerdings zu dem Ergebnis, dass für die Entfernung von Inhalten ein sachlicher Grund bestehen müsse. Zudem seien soziale Online-Plattformen dazu verpflichtet, den Grundrechtsschutz ihrer Nutzer durch eine entsprechende Ausgestaltung des Verfahrens zu gewährleisten, das insbesondere eine Informationspflicht und die Gelegenheit zur Gegenäußerung einschließt.<sup>43</sup>

Wenngleich eine Rezeption der Rechtsprechung des BGH durch den Ordnungsgeber des DSA nicht eindeutig nachweisbar ist, liegt nahe, dass die Maßgaben des BGH zumindest in ihren Grundzügen auch dem DSA unterliegen. Zunächst betont der DSA die Grundrechtsbindung der Vermittlungsdienste: Art. 14 Abs. 4 DSA schreibt vor, dass Anbieter von Vermittlungsdiensten bei der Anwendung und Durchsetzung ihrer AGB sorgfältig, objektiv und verhältnismäßig vorgehen und dabei die Rechte und berechtigten Interessen aller Beteiligten sowie die Grundrechte der Nutzer berücksichtigen müssen. Und nach Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 lit. b DSA stellen etwaige tatsächliche oder vorhersehbare nachteilige Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte ein systemisches Risiko dar, welches dem Risikomanagement durch Anbieter sehr großer Online-Plattformen (VLOPs) und sehr großer Online-Suchmaschinen (VLOSEs) unterliegt. Diese Regelungen bewirken zunächst eine einfachrechtliche Kodifizierung der Drittwirkung von Grundrechten; die Anbieter von VLOPs und VLOSEs haben nachteilige Auswirkungen auf die Grundrechte unmittelbar zu berücksichtigen.<sup>44</sup> Allerdings dürfte sich die Grundrechtsbindung der Intermediäre im Ergebnis auf die Verpflichtung zur Umsetzung prozeduraler Vorkehrungen zum Grundrechtsschutz begrenzen, wie dies auch aus der Rechtsprechung des BGH folgt.<sup>45</sup> Gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 EUGRCh gilt die Charta (nur) für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei

39 BVerfGE 128, 226 (249 f.); 152, 152 Rn. 88; BVerfG, NJW 2015, 2485 Rn. 6.

40 Vgl. OLG München, GRUR-RS 2020, 2103 Rn. 72, 74; OLG Oldenburg, MMR 2020, 41 Rn. 9; KG, MMR 2020, 47 Rn. 17, 19; Müller-Riemenschneider/Specht, MMR 2018, 545 (547); Elsaß/Labusga/Tichy, CR 2017, 234 (241); Specht, NJW 2018, 3686 (3687); in diese Richtung auch noch BGHZ 226, 67 Rn. 105, 109 ff. – Facebook (Kartellrecht).

41 Statt vieler: OLG Braunschweig, ZUM-RD 2021, 398 Rn. 143 ff.; OLG Düsseldorf, GRUR-RS 2020, 41440 Rn. 28 ff.; OLG Dresden, NJW 2018, 3111 Rn. 17 ff.; Beurskens, NJW 2018, 3418 (3420); Friehe, NJW 2020, 1697 (1702).

42 BGH NJW 2021, 3179 Rn. 59 – Facebook I.

43 BGH NJW 2021, 3179 Rn. 85 – Facebook I.

44 Vgl. auch EuGH ZUM 2022, 534 Rn. 86 – Polen/Europäisches Parlament und Rat, wonach der Gerichtshof selbst bei vereinzelt sog. „false positives“ einen Grundrechtsverstoß annimmt (anders ausdrücklich Generalanwalt Øe GRUR-RS 2021, 20614 Rn. 214 – Polen/Europäisches Parlament und Rat).

45 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 48; vgl. auch Dengä, EuR 2021, 569 (583); Raue, NJW 2022, 209 (212).

der Durchführung von EU-Recht.<sup>46</sup> Auch nach der Konzeption der Charta sind Grundrechte damit grundsätzlich Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat bzw. in diesem Fall auch gegen die EU. Dementsprechend heißt es etwa in Art. 11 Abs. 1 S. 2 EUGRCh, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung die Freiheit einschließt, Informationen und Ideen „ohne behördliche Eingriffe“ zu empfangen und weiterzugeben. Grund- und Menschenrechte liefern jedoch keine feststehenden Bedingungen für die Lösung zivilrechtlicher Konflikte, sondern sie geben lediglich einen Rahmen vor, aus dem sich Abwägungsparameter ergeben.<sup>47</sup> Die – ihrerseits grundrechtsberechtigten – Anbieter sind somit nicht in gleicher Weise an die Grundrechte gebunden wie die EU-Organe oder die Mitgliedsstaaten,<sup>48</sup> sondern sie haben in ihren Systemen allein prozedurale Absicherungen zum Schutz der Grundrechte zu implementieren. Für dieses Verständnis spricht auch Erwägungsgrund 81 DSA, der allein auf systeminterne Vorkehrungen – z. B. Gestaltung der algorithmischen Systeme von VLOPs oder von VLOSEs, Gestaltung von Online-Schnittstellen, die die Schwächen und Unerfahrenheit von Minderjährigen ausnutzen – abstellt.

### c. Anbieter KI-generierter Inhalte

Der grund- und menschenrechtliche Rahmen, in dem KI-generierte Inhalte operieren, ist erst in Ansätzen erschlossen und noch nicht höchstrichterlich entschieden. Nach derzeit überwiegender Meinung genießen KI-Systeme selbst keinen Grund- und Menschenrechtsschutz.<sup>49</sup> Die entsprechenden Kodifikationen stellen nämlich jeweils auf natürliche (z. B. Art. 1 Abs. 1 GG: „des Menschen“; Art. 6 Abs. 1 EMRK: „Jede Person“) oder juristische Personen (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG, Art. 1 Erstes Zusatzprotokoll EMRK) ab. Ferner finden Grund- und Menschenrechte keine Anwendung auf staatliche Stellen: Soweit KI-Systeme, die Inhalte generieren, von staatlichen Stellen betrieben werden, sind die Grund- und Menschenrechte daher ebenfalls nicht anwendbar. Beispielhaft hierfür stehen Social Bots, deren Betrieb auf in- oder ausländische Regierungen zurückzuführen ist.<sup>50</sup> Im Übrigen aber ist der grund- und menschenrechtliche Schutz von Betreibern von KI-Systemen weitgehend ungeklärt.

Unproblematisch ist zunächst, dass der Betrieb von KI-Systemen zu Erwerbszwecken der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) bzw. der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 EUGRCh) unterfällt. Ungleich problematischer ist demgegenüber die Frage, inwieweit KI-generierte Inhalte von der Kommunikationsfreiheit (Art. 10 EMRK, Art. 11 EUGRCh, Art. 5 GG) umfasst sind. Die Auffassungen hierzu lassen sich wie folgt strukturieren:

(1.) Teilweise wird vertreten, dass KI-generierte Inhalte bereits nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sind.<sup>51</sup> Zur Begründung wird auf die Rechtsprechung des BVerfG verwiesen, wonach bewusst oder erwiesen unwahre Tatsachenbehauptungen nicht von Art. 5 Abs. 1 GG geschützt sind, da sie zu der verfassungsrechtlich gewährleisteten Meinungsbildung nichts beitragen können.<sup>52</sup> Soweit eine Generative KI, beispielsweise ein Social Bot, aber suggeriert, dass es sich bei

46 Vgl. dazu Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), 32; EuGH BeckRS 2004, 76224 Rn. 13 – Annibaldi; BeckRS 2013, 80395 Rn. 19 – Åkerberg Fransson.

47 Vgl. BVerfGE 7, 198 (205) – Lüth; BVerfGE 42, 143 (148 f.) – DGB.

48 So auch Kaesling, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 34 Rn. 76; Beyerbach, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 34 Rn. 22.

49 Siehe z. B. Steinbach, ZRP 2017, 101 (102); Milker, ZUM 2017, 216 (217); Schröder, DVBl. 2018, 465 (466); Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, 67 (73); Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 91. AL Juni 2022, § 18 MStV Rn. 88; für eine partielle Grundrechtsberechtigung von KI Neuhöfer, Grundrechtsfähigkeit Künstlicher Intelligenz, 2022, S. 69 ff.

50 Dazu Ferreau, AFP 2021, 204 (210); v. Ungern-Sternberg, RW 2022, 94 (112 ff.).

51 Vgl. zu Social Bots: Brings-Wiesen, [www.juwiss.de/93-2016/](http://www.juwiss.de/93-2016/); Andresen, HRN 2017, 9 (10); Gersdorf in: Briner/Funk (Hrsg.), DGRI Jahrbuch 2017, 2018, Internetregulierung als grundrechtlicher Herkulesakt, Rn. 40; Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (496); zu Deepfakes Neuhöfer, Grundrechtsfähigkeit Künstlicher Intelligenz, 2022, S. 247 f.

52 Statt vieler BVerfG NJW 2012, 1273 Rn. 18 – NPD-Flugblatt; BVerfG NJW 2019, 3769 Rn. 16 – NPD-Facebook-Seite, jeweils m. w. N.

dem Kommunikationspartner tatsächlich um eine natürliche Person handle, täusche sie über Tatsachen. Gleiches gelte für Deepfakes, denen die falsche Tatsachenbehauptung schon begrifflich innewohnt.

(2.) Nach zutreffender Auffassung ist indes zu differenzieren:

(a) Eine „unwahre Tatsachenbehauptung“ lässt sich nur dann annehmen, wenn eine *bestimmte* Identität oder ein *bestimmter* Inhalt vorgetäuscht wird. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Bot suggeriert, es handle sich bei seinen Posts um Äußerungen einer bestimmten real existierenden Person, oder wenn in einem Deepfake-Video eine bestimmte Person scheinbar eine bestimmte Äußerung oder Handlung vornimmt. In diesen Konstellationen erscheint vertretbar, den Schutzbereich der Kommunikationsfreiheiten nicht als eröffnet anzusehen,<sup>53</sup> da Personen Äußerungen oder Handlungen zugeschoben werden, die sie nicht getätigt haben.<sup>54</sup>

(b) Anders verhält es sich in den folgenden Konstellationen:

(aa) Eine KI wird von einer Person betrieben und suggeriert, es handle sich um Aussagen dieser Person, tatsächlich aber handelt es sich um Bot-generierte Aussagen. (Beispiel: Die berühmte Sängerin X betreibt einen Bot, der unter ihrem Namen und mit ihrem Profilbild Fan-Anfragen beantwortet. Den Anfragenden wird dadurch suggeriert, sie kommunizieren mit X persönlich).

(bb) Eine KI firmiert unter einem Allerweltsnamen und suggeriert damit, dahinter stehe eine natürliche Person. (Beispiel: Ein Bot beteiligt sich unter dem Namen „Peter Hansen“ und mit dem KI-generierten Profilbild eines Mannes an Diskussionen auf X.)

(cc) Ein Deepfake-Video beschreibt einen Vorgang, der so nicht stattgefunden hat, aber nicht eine bestimmte Person betrifft (Beispiel: Ein synthetisches Video simuliert die Überschwemmung des Jungfernstiegs in Hamburg als Folge des Klimawandels.)

In den unter (b) beschriebenen Konstellationen wird nicht über die Identität oder das Verhalten einer natürlichen Person getäuscht. Die Täuschung besteht vielmehr darin, dass ein Post scheinbar von einer bestimmten (Konstellation (aa)) oder von irgendeiner (Konstellation (bb)) natürlichen Person verfasst wurde oder dass ein bestimmter Vorgang so stattgefunden habe (Konstellation (cc)). In diesen Fällen erscheint es als zu weitgehend, den Schutz durch die Kommunikationsfreiheiten von vornherein zu versagen. In Konstellation (aa) handelt es sich bei dem Bot lediglich um ein Mittel der Kommunikation (in diesem Fall der Sängerin). Die Kommunikationsfreiheit umfasst indes auch die Wahl des Mittels der Kommunikation,<sup>55</sup> d. h. das Recht des Mitteilenden, das Verbreitungsmedium einer Äußerung frei zu wählen und so zu bestimmen, dass die Äußerung ihre stärkste Wirkung erzielt.<sup>56</sup> In Konstellation (bb) ginge es ebenfalls zu weit, den Einsatz des Bots von vornherein vom

53 Vgl. zu Social Bots Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73 (75); Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (496); Löber/Roßnagel in: Steinebach u. a. (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen, 2020, 149 (157); v. Ungern-Sternberg, RW 2022, 94 (121); Lent, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 18 MStV Rn.15.

54 Dazu grundlegend BVerfG 3.6.1980 – 1 BvR 185/77, BVerfGE 54, 148 (155) – Eppler.

55 Steinbach, ZRP 2017, 101 (102); Milker, ZUM 2017, 216 (217f.); Milker, InTeR 2017, 199 (202); Schröder, DVBl. 2018, 465 (470); Krüper, in: Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, 67 (73); Löber/Roßnagel in: Steinebach u. a. (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen, 2020, 149 (157); v. Ungern-Sternberg, RW 2022, 94 (116).

56 Siehe z. B. EGMR, Autronic AG/Schweiz [1990] Beschwerde-Nr.12726/87 [47]; Jersild/Dänemark [1994] Beschwerde-Nr.15890/89 [31]; De Haes und Gijssels/Belgien [1997] Beschwerde-Nr.19983/92 [48]; Murphy/Irland [2003] Beschwerde-Nr.44179/98 [61]; Radio France u. a./Frankreich [2004] Beschwerde-Nr.53984/00 [39]; BVerfG NJW 2003, 1109, 1110 – Flensburg Avis; BGHZ 181, 328 Rn.36 – spickmich.de.

Schutzbereich der Meinungsfreiheit auszuschließen; so ist anerkannt, dass die Kommunikationsfreiheit auch anonyme und pseudonyme Kommunikation umfasst.<sup>57</sup> Anonymen Äußerungen kann allerdings auf Rechtfertigungsebene geringerer Schutz zugesprochen werden.<sup>58</sup>

Schließlich erscheint es nicht vertretbar, in Konstellation (cc) den Schutz der Kommunikationsfreiheit von vornherein zu versagen, denn auch hier stellt die KI nur ein Mittel der Kommunikation dar, wie es bei fiktionalen Werken üblich ist. Lässt man Kommunikationsinhalte beiseite, die auch dann nicht von der Kommunikationsfreiheit umfasst wären, wenn ein Mensch sie abgegeben hätte – z. B. Schmähkritik, Formalbeleidigungen oder erwiesene unwahre Tatsachenbehauptungen – sind die unter (b) aufgeführten Konstellationen ihrer Form nach grundsätzlich vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst. Eingriffe in diese Formen KI-assistierter Kommunikation sind daher an Art. 10 Abs. 2 EMRK, Art. 5 Abs. 2 GG zu messen.

#### d. Anbieter journalistischer Medieninhalte

Die Medienfreiheit institutionalisiert die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Massenkommunikation, die für den öffentlichen Diskurs notwendig sind. Presse, Rundfunk und Fernsehen sind die „wichtigste[n] Instrument[e] der Bildung der öffentlichen Meinung“.<sup>59</sup> Sie genießen deshalb speziellen Grundrechtsschutz: in Deutschland unter Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, in der EU unter Art. 11 Abs. 2 EUGRCh und im Europarat unter Art. 10 EMRK in seiner medienspezifischen Auslegung durch den EGMR. Um ihren Zweck als Institution des öffentlichen Diskurses zu erfüllen, ist den journalistischen Medien Schutz für ihre Aufgabe zu gewähren, Informationen zu recherchieren und zu verbreiten.<sup>60</sup> Ein privilegierter Schutz der journalistischen Medien ermutigt zur Verbreitung von Informationen und Meinungen und damit auch solcher Inhalte, die zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse beitragen.<sup>61</sup> Nach dem BVerfG sind die Presse- und die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, ebenso wie die Meinungs- und die Informationsfreiheit, „schlechthin konstituierend“ für die freiheitlich-demokratische Grundordnung.<sup>62</sup> Auch der EGMR betont bei journalistischen Publikationen stets „die wesentliche Rolle [...], die der Presse in einer demokratischen Gesellschaft zukommt.“<sup>63</sup> Den journalistischen Medien<sup>64</sup> kommt eine „unabdingbare Rolle als ‚öffentlicher Wachhund‘“ (engl. public watchdog) zu.<sup>65</sup>

Auch wenn die Frage noch nicht höchstrichterlich beantwortet ist, dürfte der Schutzbereich der Medienfreiheit unproblematisch auch den Einsatz von KI zur Generierung journalistischer Inhalte umfassen. Die Herstellung und Veröffentlichung von synthetischen Medien kann Teil der journalistischen Aufgabe sein, als „öffentlicher Wachhund“ zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse beizutragen. Wird hingegen ein journalistisch-redaktionell gestaltetes Angebot nur vorgetäuscht, etwa durch einen Bot, greift die Medienfreiheit (selbstverständlich) nicht.<sup>66</sup>

57 Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73 (75); Steinbach, ZRP 2017, 101 (102f.); Schröder, DVBl. 2018, 465 (467f.); Krüper, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, 67 (73); Ferreau, AFP 2021, 204 (210); Held/Ingold, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 18 Rn. 77; Lent, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 18 MSTv Rn. 15; differenzierend Milker, InTeR 2017, 199 (202).

58 Dankert/Dreyer, K&R 2017, 73 (75).

59 BVerfGE 12, 113, 124 – Schmid/Spiegel.

60 Siehe Rooney, Marquette Law Review 67 (1983), 34 (58); Garry, Marquette Law Review 72 (1989), 187 (199).

61 Nestler, University of Pennsylvania Law Review 154 (2005), 201 (211).

62 BVerfGE 7, 198 (208) – Lüth; BVerfGE 10, 118 (121) – Berufsverbot I; BVerfGE 35, 202 (221) – Lebach.

63 Statt vieler EGMR, Axel Springer AG/Deutschland (Nr. 1) [2012] Beschwerde-Nr. 39954/08 [79] (nichtamtliche Übersetzung der Bundesregierung).

64 Siehe EGMR, Jersild/Dänemark [1994] Beschwerde-Nr. 15890/89 [31]; Radio France u. a./Frankreich [2004] Beschwerde-Nr. 53984/00 [33].

65 Statt vieler EGMR, Axel Springer AG/Deutschland (Nr. 1) [2012] Beschwerde-Nr. 39954/08 [79]; grundlegend EGMR, Jersild/Dänemark [1994] Beschwerde-Nr. 15890/89 [35]; siehe auch Sunday Times/Vereinigtes Königreich (Nr. 1) [1979] Beschwerde-Nr. 6538/74 [65].

66 Lent, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 18 MSTv Rn. 15.1.

Journalistische Medien unterliegen allerdings strengeren Sorgfaltsanforderungen als private Individuen. Die „Pflichten und Verantwortung“<sup>67</sup>, die mit der Medienfreiheit einhergehen, verlangen, dass die Medien bestimmte Verhaltensregeln beachten, wenn sie Informationen recherchieren, redaktionell bearbeiten und verbreiten, und wenn sie ihre Meinung äußern. Dies gilt ganz besonders dann, wenn die Veröffentlichung eine andere Person schädigen kann.

## 2. Dienste der Informationsgesellschaft (Richtlinie 2015/1535)

Zentralbegriff der gesamten Internet-Governance der EU ist der des „Dienstes der Informationsgesellschaft“<sup>68</sup>, im deutschen Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)<sup>69</sup> bezeichnet als „digitale Dienste“. Der Begriff wird von Art. 1 Abs. 1 lit. b der Richtlinie (EU) 2015/1535<sup>70</sup> bestimmt, auf den wiederum andere Regelwerke verweisen.<sup>71</sup>

Ein Dienst – manche Regelwerke sprechen gleichbedeutend von „Dienstleistung“ – der Informationsgesellschaft ist danach zu verstehen als „jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.“ Zu betrachten ist stets der Dienst in seiner Gesamtheit, nicht nur einzelne Funktionen eines Dienstes.<sup>72</sup> Der Begriff der „Dienstleistung“ entspricht Art. 57 AEUV und ist sehr weit zu verstehen.<sup>73</sup> Dienstleistungen sind danach Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über die anderen Grundfreiheiten unterliegen. Als Dienstleistungen gelten insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten (Art. 57 Abs. 2 AEUV). In Abgrenzung zur Warenverkehrsfreiheit umfassen Dienstleistungen ausschließlich nichtkörperliche Leistungen.<sup>74</sup> Maßgeblich für die Abgrenzung ist der Schwerpunkt der jeweiligen Leistung.<sup>75</sup> Ein Webshop zur Bestellung körperlicher Waren fällt danach unter die Warenverkehrsfreiheit und nicht unter die Dienstleistungsfreiheit.<sup>76</sup> Demgegenüber ist eine Dienstleistung beispielsweise ein Vermittlungsdienst, der über eine elektronische Plattform gegen Entgelt eine Geschäftsbeziehung zwischen potenziellen Mietern und Vermietern anbahnt.<sup>77</sup> Eine Verkaufsplattform wie Amazon unterfällt daher nur insoweit dem Dienstleistungsbegriff, als diese Plattform als Online-Vermittlungsdienst – vgl. Art. 2 Nr. 2 P2B-VO, Art. 2 Nr. 5 DMA – operiert.

Der europarechtsautonom auszulegende Begriff des „Entgelts“ ist weit zu verstehen. Vor dem Hintergrund der Binnenmarkttrationalität des Art. 1 Abs. 1 lit. b der Richtlinie 2015/1535 stellt der EuGH im Wesentlichen darauf ab, dass es sich um eine „Leistung wirtschaftlicher Art“ handelt.<sup>78</sup> Der Begriff des „Entgelts“ umfasst daher nicht nur eine unmittelbare Gegenleistung des Leistungsempfängers, sondern auch eine Vergütung durch Dritte, etwa durch Werbung.<sup>79</sup> Stellt ein Anbieter kostenfreien Internetzugang über ein drahtloses lokales Netzwerk (W-LAN) zur Verfügung, so ist dies dann eine

67 Vgl. Art. 19 Abs. 3 IPbPR und Art. 10 Abs. 2 EMRK.

68 Oster, *European and International Media Law*, 2017, S. 222 ff.

69 *Digitale-Dienste-Gesetz* vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

70 Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text) (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

71 Siehe z. B. Art. 2 lit. a ECRl, Art. 2 Nr. 2 lit. a P2B-VO, Art. 3 lit. a DSA, Art. 2 Nr. 3 DMA, Art. 2 Nr. 1 TCO-VO; Erwägungsgrund 44 Satz 1 AVMD-Änd-RL 2018; § 1 Abs. 4 Nr. 1 DDG.

72 Rauer, in: *Wandtker/Bullinger* (Hrsg.), *Urheberrecht*, 6. Aufl. 2022, *UrDaG* § 2 Rn. 14.

73 Vgl. *Erwägungsgrund 19* der Richtlinie 98/48/EG.

74 Müller-Graff, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 56 AEUV Rn. 25; Klement, in: *Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman* (Hrsg.), *Datenschutzrecht*, 2019, Art. 4 Nr. 25 DSGVO Rn. 8.

75 Vgl. EuGH, Rs. C-275/92 [1994] *Schindler* [22 ff.]; Rs. C-452/04 [2006] *Fidium Finanz AG* [34].

76 Arning/Rothkegel, in: *Taegeer/Gabel* (Hrsg.), *DSGVO – BDSG – TTDSG*, 4. Aufl. 2022, Art. 4 DSGVO Rn. 498; Oster, *European and International Media Law*, 2017, S. 222 f.

77 EuGH, Rs. C-390/18 [2019] *Airbnb*.

78 EuGH, Rs. C-484/14 [2016] *McFadden* [41].

79 EuGH, Rs. 352/85 [1988] *Bond van Adverteerders u. a.* [16]; Rs. C51/96 und C191/97 [2000] *Deliège* [56]; Rs. C-291/13 [2014] *Papasavvas* [29]; Rs. C-484/14 [2016] *McFadden* [41].

entgeltliche Dienstleistung, wenn er dieses Angebot zu Werbezwecken erbringt.<sup>80</sup> Nach neuerer Richtlinienggebung ist Entgeltlichkeit auch bei der Entgegennahme personenbezogener Daten als Gegenleistung anzunehmen.<sup>81</sup>

„Im Fernabsatz“ erbracht ist eine Dienstleistung, wenn sie ohne gleichzeitige physische Anwesenheit der Vertragsparteien erbracht wird.<sup>82</sup> Nicht im Fernabsatz erbracht wird beispielsweise die Konsultation eines elektronischen Katalogs oder Online-Buchung eines Flugtickets in einem Geschäft in Anwesenheit des Kunden.<sup>83</sup>

„Elektronisch“ wird eine Dienstleistung erbracht, wenn sie mittels Geräten für die elektronische Verarbeitung (einschließlich digitaler Kompression) und Speicherung von Daten am Ausgangspunkt gesendet und am Endpunkt empfangen wird und vollständig über Draht, über Funk, auf optischem oder anderem elektromagnetischem Wege gesendet, weitergeleitet und empfangen wird. Geldausgabe- oder Fahrkartenautomaten und über Sprachtelefon oder Telefax erbrachte Dienste und Beratungen beispielsweise werden nicht elektronisch erbracht.<sup>84</sup>

Eine Dienstleistung wird „auf individuellen Abruf eines Empfängers“ erbracht, wenn sie durch die Übertragung von Daten auf individuelle Anforderung erbracht wird.<sup>85</sup> Wegen der fehlenden Punkt-zu-Punkt-Ausrichtung fallen z. B. Fernsehdienste, Near Video on Demand und Hörfunkdienste aus der Extension des Dienstes der Informationsgesellschaft.<sup>86</sup>

Als Dienste der Informationsgesellschaft sind beispielsweise Internetshops (sofern nicht der Verkauf von Waren im Vordergrund steht), Online-Informationendienste, Werbung über E-Mail, kommerzielle Datenbanken, Suchmaschinen, Providing und Punkt-zu-Punkt-Abrufdienste anzusehen.<sup>87</sup> Eine Beispielliste der *nicht* unter diese Definition fallenden Dienste findet sich in Anhang I der Richtlinie 2015/1535.

Die wichtigsten Anwendungsfälle von „Diensten der Informationsgesellschaft“ für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens sind Vermittlungsdienste nach Art. 3 lit. g DSA bzw. Art. 2 Nr. 2 lit. a P2B-VO sowie die zentralen Plattformdienste nach Art. 2 Nr. 2 DMA<sup>88</sup>. Zu den Vermittlungsdiensten zählen insbesondere Online-Plattformen (Art. 3 lit. i i. V. m. lit. g sublit. iii DSA) und Online-Suchmaschinen (Art. 3 lit. j DSA, Art. 2 Nr. 2 lit. b DMA).<sup>89</sup> Diese unterfallen damit den harmonisierenden Regelungen der ECRL – sie sind also beispielsweise nach Art. 4 ECRL zulassungs- und anmeldefrei – und dem Herkunftslandprinzip (dazu unter IV.3.).

80 EuGH, Rs. C-484/14 [2016] McFadden [43-54].

81 Vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 Digitale-Inhalte-RL.

82 Art. 1 Abs. 1 lit. b lit. i der Richtlinie 2015/1535.

83 Anhang I Nr. 1 lit. b der Richtlinie 2015/1535.

84 Anhang I Nr. 2 der Richtlinie 2015/1535.

85 Art. 1 Abs. 1 lit. b) sublit. ii) der Richtlinie 2015/1535.

86 Anhang I Nr. 2 der Richtlinie 2015/1535; Art. 4 Abs. 7 AVMD-RL statuiert für ihren Regelungsbereich einen Vorrang.

87 Oster/Wagner, in: Dauses/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand: EL 51 Oktober 2020, § 38 Rn. 89.

88 Vgl. Erwägungsgrund 2 Satz 1 DMA. Allein Betriebssysteme sind zwar zentrale Plattformdienste (Art. 2 Nr. 2 lit. f DMA), aber nicht bzw. nicht unbedingt „Dienste der Informationsgesellschaft“.

89 Dazu ausführlich unter II.4.c.

### 3. ECRL und DDG

Ziel der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (e-commerce-RL, ECRL)<sup>90</sup> ist es nach deren Art. 1 Abs. 1, einen Beitrag zum einwandfreien Funktionieren des Binnenmarktes zu leisten, indem sie den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellt. Der Umsetzung der ECRL dienen im Wesentlichen Teil 1 und 2 des DDG.

#### a. Anwendungsbereich

Die ECRL sorgt nach Art. 1 Abs. 2 für eine Angleichung bestimmter für die Dienste der Informationsgesellschaft geltender innerstaatlicher Regelungen, die den Binnenmarkt, die Niederlassung der Diensteanbieter, kommerzielle Kommunikationen, elektronische Verträge, die Verantwortlichkeit von Vermittlern, Verhaltenskodizes, Systeme zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten, Klagemöglichkeiten sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten betreffen. Vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sind etwa das Internationale Privatrecht (Art. 1 Abs. 4), das Steuerrecht (Art. 1 Abs. 5 lit. a), das Kartellrecht (Art. 1 Abs. 5 lit. c), der Datenschutz (Erwägungsgrund 14 ECRL) und Maßnahmen, die unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen (Art. 1 Abs. 6 ECRL).

#### b. Harmonisierende Regelungen

Zu den Regelungen, welche die ECRL harmonisiert, gehört die Zulassungs- und Anmeldefreiheit für das Anbieten von digitalen Diensten (Art. 4 ECRL, in Deutschland umgesetzt durch § 4 DDG). Außerdem kodifiziert die ECRL allgemeine Informationspflichten („Impressumpflichten“, Art. 5 ECRL, § 5 DDG) sowie besondere Informationspflichten bei kommerzieller Kommunikation (Art. 6 ECRL, § 6 DDG). Herzstück der ECRL ist indes das Herkunftslandprinzip nach Art. 3, umgesetzt durch § 3 DDG. Dieses begrenzt die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regulierung von Diensten der Informationsgesellschaft, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EFTA niedergelassen sind (dazu ausführlich unter IV.).

### 4. Vermittlungsdienst, Online-Plattform und Online-Suchmaschine (DSA)

Der häufig als „Grundgesetz für das Internet“<sup>91</sup> titulierte DSA dient in erster Linie der Schaffung eines sicheren, vorhersehbaren und vertrauenswürdigen Online-Umfeldes und dem wirksamen Schutz der in der Europäischen Grundrechtecharta verankerten Grundrechte (Art. 1 Abs. 1 DSA). Zugleich soll der DSA einen Beitrag zur Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes und der Förderung von Innovationen leisten.<sup>92</sup> Zur Verwirklichung dieser Ziele enthält der DSA harmonisierte Vorschriften über die Erbringung von Vermittlungsdiensten im Binnenmarkt. Im Wesentlichen geht es dabei um bedingte Haftungsbefreiungen für Anbieter von Vermittlungsdiensten (Art. 4–10 DSA), nach Art und Reichweite des Dienstes differenzierte Sorgfaltspflichten für Anbieter von Vermittlungsdiensten (Art. 11–48) sowie Vorschriften über die Durchführung und Durchsetzung der Verordnung (Art. 49–88 DSA).

90 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“) (ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1).

91 So etwa Wolter, Online gelten neue Regeln – Was kann das „Internet-Grundgesetz“?, Handelsblatt, 8.9.2023, [www.handelsblatt.com/politik/international/digital-services-act-online-gelten-neue-regeln-was-kann-das-internet-grundgesetz/29368768.html](http://www.handelsblatt.com/politik/international/digital-services-act-online-gelten-neue-regeln-was-kann-das-internet-grundgesetz/29368768.html); ähnlich Schmid/Grewe, MMR 2021, 279 („Grundgesetz für Online-Dienste“); Denga, ZfPW 2024, 427 (429) („Grundgesetz des digitalen Raums“); zurückhaltender Dregelies, MMR 2022, 1033 („Rechtsrahmen für das Internet“).

92 Erwägungsgrund 4 DSA.

### a. Vermittlungsdienst

Der sachliche Anwendungsbereich des DSA wird durch den in Art. 3 lit. g DSA definierten Begriff des „Vermittlungsdienstes“ umrissen. Dabei handelt es sich um Dienste der Informationsgesellschaft (Art. 3 lit. a DSA), die in Art. 3 lit. g DSA näher umschrieben werden. Die Vorschrift unterscheidet dabei zwischen drei Kategorien von Vermittlungsdiensten: „reine Durchleitung“, „Caching“ und „Hosting“.<sup>93</sup>

(1) Die erste Kategorie der „reinen Durchleitung“ (engl. mere conduit) erfasst die Übermittlung der von einem Nutzer bereitgestellten Informationen in einem Kommunikationsnetz sowie die Vermittlung des Zugangs zu einem Kommunikationsnetz durch einen Access-Provider (Art. 3 lit. g sublit. i DSA). Als Beispiele nennt Erwägungsgrund 29 DSA u. a. WLAN-Anbieter, VPN-Dienste, Domain-Registare und DNS-Resolver.

(2) Die zweite Kategorie der „Caching“-Dienste umfasst Leistungen, die darin bestehen, „von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in einem Kommunikationsnetz zu übermitteln, wobei eine automatische, zeitlich begrenzte Zwischenspeicherung dieser Informationen zu dem alleinigen Zweck erfolgt, die Übermittlung der Information an andere Nutzer auf deren Anfrage effizienter zu gestalten“ (Art. 3 lit. g sublit. ii DSA). Ein für die Praxis wichtiges Beispiel sind sogenannte Content Delivery Networks.

(3) Die dritte Kategorie von Vermittlungsdiensten bilden „Hosting“-Dienste, die dazu dienen, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in dessen Auftrag zu speichern (Art. 3 lit. g sublit. iii DSA). Als Beispiele nennt Erwägungsgrund 29 u. a. Cloud-Computing-Dienste und Web-Hostingdienste.

### b. Online-Plattform

Eine besonders wichtige Unterkategorie der Hosting-Dienste bilden die Online-Plattformen. Nach der Legaldefinition in Art. 3 lit. i DSA handelt es sich bei einer Online-Plattform um „einen Hosting-Dienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet“. Ausgenommen sind dabei solche Dienste, bei denen die Verbreitung der nutzergenerierten Inhalte nur eine untergeordnete Nebenfunktion darstellt (z. B. Kommentarbereich einer Online-Zeitung<sup>94</sup>). Die Ausnahme dient u. a. dazu, Anbieter von Medieninhalten vor unverhältnismäßigen Belastungen zu schützen.<sup>95</sup>

Wesentliches Merkmal einer Online-Plattform ist die „öffentliche Verbreitung“ von Informationen. Dieser Begriff, der in Art. 3 lit. k DSA definiert ist, setzt die Bereitstellung von Informationen für eine potentiell unbegrenzte Zahl von Dritten im Auftrag des Nutzers voraus, der die Informationen bereitgestellt hat. Reine Online-Speicherdienste (z. B. iCloud, Dropbox) und Cloud-Computing Dienste (z. B. Amazon Web Services) fallen daher nicht unter den Begriff der Online-Plattform. Messenger-Dienste (z. B. WhatsApp, Telegram), die im Grenzbereich zwischen Individual- und Massenkommunikation angesiedelt sind, fallen bezüglich ihrer individual-kommunikativen Funktion nicht unter den Begriff der Online-Plattform, da es insoweit an einer öffentlichen Verbreitung von Informationen fehlt. Anders zu beurteilen sind dagegen öffentliche Gruppen und offene Kanäle im Rahmen von

<sup>93</sup> Siehe zum Folgenden Busch, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 3 DSA Rn. 22 ff.

<sup>94</sup> Erwägungsgrund 13 S. 4 DSA.

<sup>95</sup> Holznagel, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 3 Rn. 82.

Messenger-Diensten. Hier kann je nach Ausgestaltung des Dienstes eine öffentliche Verbreitung von Informationen und damit eine Einordnung als Online-Plattform i. S. d. Art. 3 lit. i DSA angenommen werden (siehe dazu V.4.).<sup>96</sup>

### c. Online-Suchmaschine

Der Kommissionsentwurf für den DSA enthielt noch keine eigenständige Definition des Begriffs „Online-Suchmaschine“. Erst im Laufe des Trilog-Verfahrens wurde eine Definition in den Text der Verordnung aufgenommen. Nach Art. 3 lit. j DSA bezeichnet der Begriff der Online-Suchmaschine „einen Vermittlungsdienst, der es Nutzern ermöglicht, in Form eines Stichworts, einer Spracheingabe, einer Wortgruppe oder einer anderen Eingabe Anfragen einzugeben, um prinzipiell auf allen Websites oder auf allen Websites einer bestimmten Sprache eine Suche zu einem beliebigen Thema vorzunehmen und Ergebnisse in einem beliebigen Format, in dem Informationen im Zusammenhang mit dem angeforderten Inhalt zu finden sind, angezeigt zu bekommen“. Die Definition lehnt sich weitgehend an Art. 2 Nr. 5 P2B-VO an.

Im DSA sind Online-Suchmaschinen nur an einigen wenigen Stellen ausdrücklich als Normadressaten ernannt, etwa in Art. 14 Abs. 5 und Abs. 6, Art. 24 Abs. 2 bis Abs. 4 sowie in Art. 33 ff. DSA. Umstritten ist, wie sich Online-Suchmaschinen in das Regelungssystem des DSA einordnen lassen. Einerseits werden Online-Suchmaschinen in Art. 3 lit. j DSA ausdrücklich als „Vermittlungsdienste“ bezeichnet. Andererseits lassen sie sich nicht eindeutig in einer der drei in Art. 3 lit. g DSA genannten Kategorien von Vermittlungsdiensten einordnen, da die Leistungen von Suchmaschinen zu heterogen sind, um abschließend als Durchleitung, Caching, Hosting qualifiziert zu werden.<sup>97</sup> Eine Möglichkeit wäre es, Online-Suchmaschinen als eigenständige vierte Kategorie von Vermittlungsdiensten anzusehen.<sup>98</sup> Die Frage, welche der Art. 4–6 DSA geregelten Haftungsprivilegierungen auf Online-Suchmaschinen Anwendung findet, müsste dann jeweils im Einzelfall beantwortet werden.<sup>99</sup> Lehnt man die Einordnung von Online-Suchmaschinen als Vermittlungsdienst *sui generis* ab, so dürften Online-Suchmaschinen am ehesten als Hosting-Dienst anzusehen sein.<sup>100</sup> Dafür spricht zum einen die Gleichstellung von sehr großen Online-Suchmaschinen mit sehr großen Online-Plattformen in Art. 33 ff. DSA. Ein weiteres Indiz liefert Art. 35 Abs. 1 lit. g DSA, der implizit voraussetzt, dass sehr große Online-Suchmaschinen den Pflichten aus Art. 21, 22 DSA unterliegen. Da diese Vorschriften nur für Online-Plattformen gelten, lässt dies den Schluss zu, dass Suchmaschinen als besondere Kategorie von Online-Plattformen gelten und damit notwendigerweise auch als Hosting-Provider anzusehen sind. Damit fallen Online-Suchmaschinen auch unter das Haftungsprivileg des Art. 6 DSA.

## 5. Mediendienstanbieter und Plattformen (EMFA)

Der EMFA kodifiziert grundlegende europäische Standards der Rechte (Art. 4 f. EMFA) und Pflichten (Art. 6 EMFA) von Mediendienstanbietern, enthält aber auch Regelungen zum Entfernen von Medieninhalten von Online-Plattformen (Art. 18 EMFA; dazu sogleich unter b.), zu hoheitlichen Maßnahmen gegenüber Mediendienstanbietern (Art. 21 EMFA) und zur Medienkonzentrationskontrolle (Art. 22 EMFA).

<sup>96</sup> Vgl. Busch, in: Mast/Kettmann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 3 DSA Rn. 34; Holznapel, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 3 Rn. 88.

<sup>97</sup> Köhler, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 3 Rn. 60.

<sup>98</sup> Dafür offenbar Holznapel, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 3 Rn. 86; siehe auch Raue/Heesen, NJW 2022, 3537 (3538).

<sup>99</sup> Köhler, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 3 Rn. 60.

<sup>100</sup> Raue/Heesen, NJW 2022, 3537 (3538); Busch, in: Mast/Kettmann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 3 DSA Rn. 44; Spindler, in: Mast/Kettmann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 6 DSA Rn. 22.

### a. Mediendiensteanbieter

„Mediendiensteanbieter“ ist nach Art. 2 Nr. 2 EMFA „eine natürliche oder juristische Person, deren berufliche Tätigkeit in der Bereitstellung eines Mediendienstes besteht und die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl des Inhalts des Mediendienstes trägt und bestimmt, wie dieser gestaltet wird“. „Mediendienst“ ist nach Art. 2 Nr. 1 EMFA „eine Dienstleistung im Sinne der Artikel 56 und 57 AEUV, bei der der Hauptzweck der Dienstleistung oder ein abtrennbarer Teil der Dienstleistung darin besteht, unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters der Allgemeinheit – gleich auf welche Weise – Sendungen oder Presseveröffentlichungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung bereitzustellen“. Kernbegriff des Mediendiensteanbieters ist die „redaktionelle Verantwortung“. Art. 2 Nr. 8 EMFA definiert „redaktionelle Verantwortung“ als „die Ausübung einer wirksamen Kontrolle sowohl hinsichtlich der Auswahl der Sendungen oder Presseveröffentlichungen als auch hinsichtlich ihrer Zusammenstellung für die Zwecke der Bereitstellung eines Mediendienstes, unabhängig von dem Bestehen einer Haftung für den bereitgestellten Dienst nach nationalem Recht“.<sup>101</sup> Darauf aufbauend definiert Art. 2 Nr. 7 EMFA eine „redaktionelle Entscheidung“ als „eine Entscheidung, die regelmäßig zum Zweck der Ausübung redaktioneller Verantwortung getroffen wird und in Zusammenhang mit dem Tagesgeschäft eines Mediendiensteanbieters steht“. Funktional grenzt das Kriterium der „redaktionellen Verantwortung“ Inhalteanbieter von bloßen Informationsmittlern – Vermittlungsdiensten i. S. d. DSA – ab.<sup>102</sup> Inhalt eines Mediendienstes ist die Bereitstellung von „Sendungen“<sup>103</sup> oder Presseveröffentlichungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung“. Die Beispiele des Art. 1 Abs. 1 lit. b AVMD-RL können illustrativ für das Verständnis des Sendungsbegriffs des EMFA herangezogen werden:<sup>104</sup> Spielfilme, Videoclips, Sportberichte, Sitcoms, Dokumentationen, Kindersendungen und Originalproduktionen. Nach dem EuGH erfasst der Begriff „Sendung“ auch die Bereitstellung kurzer Videos, die kurzen Sequenzen aus lokalen Nachrichten, Sport oder Unterhaltung entsprechen, in einer Subdomain der Website einer Zeitung.<sup>105</sup> Alternativ zu einer Sendung kann ein Mediendienst auch in „Presseveröffentlichungen“ bestehen. Anders als die AVMD-RL<sup>106</sup> umfasst der EMFA somit auch elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften. Art. 2 Nr. 5 verweist für den Begriff der „Presseveröffentlichung“ auf Art. 2 Nr. 4 DSM-RL.

Die Mediendiensteanbieter müssen „im Binnenmarkt tätig“ sein. Ein außerhalb der EU niedergelassener Diensteanbieter unterfällt daher nur dem EMFA, soweit er Mediendienste in der EU erbringt.

### b. Online-Plattformen einschließlich Video-Sharing-Plattformen

Online-Plattformen<sup>107</sup> nehmen im EMFA eine doppelte Funktion ein. Zum einen können Online-Plattformen – einschließlich Video-Sharing-Plattformen – selbst als Mediendiensteanbieter qualifizieren. Dies ist dann der Fall, wenn sie redaktionelle Kontrolle über die Auswahl ihrer Inhalte ausüben.<sup>108</sup> Dies kann etwa auf von Plattformen mittels KI generierten Inhalten zutreffen.<sup>109</sup> Zum anderen sind Plattformen Regulierungsadressaten des EMFA. Nach Art. 18 EMFA müssen sehr große Online-Plattformen eine Funktion bereithalten, die es Mediendiensteanbietern ermöglicht, sich als solche er-

<sup>101</sup> Ähnlich Art. 1 Abs. 1 lit. c AVMD-RL.

<sup>102</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 28; vgl. BGH BeckRS 2009, 19763 Rn. 19 – spickmich.de; NJW 2015, 489 Rn. 40 – ärztbewertung II; Tinnefeld/Buchner, in: BeckOK DatenschutzR, 53. Edition, Stand: 1.5.2024, Syst. I. Rn. 54.

<sup>103</sup> Art. 2 Nr. 4 EMFA definiert eine „Sendung“ als „eine Abfolge von bewegten Bildern oder von Ton, die unabhängig von ihrer Länge Einzelbestandteil eines von einem Mediendiensteanbieter erstellten Sendepfades oder Katalogs ist“.

<sup>104</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 29.

<sup>105</sup> EuGH BeckRS 2015, 81454 Rn. 24 – New Media Online.

<sup>106</sup> S. Erwägungsgrund 28 AVMD-RL; Erwägungsgrund 6 Satz 2 RL (EU) 2018/1808.

<sup>107</sup> Für den Begriff der Online-Plattformen bzw. der sehr großen Online-Plattformen verweisen Art. 2 Nr. 9 und 10 EMFA auf die Begrifflichkeit des DSA; dazu 4.

<sup>108</sup> Erwägungsgrund 11 Satz 4 EMFA.

<sup>109</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 42.

kennbar zu machen. Die Mediendienstanbieter müssen auch erklären können, dass sie nur solche KI-generierte Inhalte bereitstellen, die von einem Menschen kontrolliert wurden (Art. 18 Abs. 1 S. 1 lit. d EMFA); insofern flankiert Art. 18 EMFA die Regelung des Art. 50 Abs. 4 KI-VO (dazu V.5.). Inhalte von Mediendienstanbietern, also insbesondere journalistische Inhalte, sollen danach privilegiert behandelt werden: Will eine sehr große Online-Plattform solche Inhalte entfernen, weil sie mit den AGB der Plattform unvereinbar sind, haben die Beteiligten ein näher ausgestaltetes Verfahren durchzuführen. Zu beachten ist aber, dass Art. 18 EMFA lediglich eine prozedurale Regelung ist und den Inhalten von Mediendienstanbietern keine materielle Immunität gewährt.<sup>110</sup>

Zudem sind Online-Plattformen, sofern sie sogenannte proprietäre Publikummesssysteme anbieten, Adressaten der Transparenz- und Prüfungspflicht des Art. 24 Abs. 2 EMFA. Publikummesssysteme dienen dazu, die mit Werbung (oder sonstigen Inhalten) erreichbaren Rezipienten zu ermitteln. Sowohl die Anbieter von Werbeflächen und Werbezeiten – insbesondere Mediendienstanbieter – als auch die diese Werbeflächen und Werbezeiten nachfragenden Werbetreibenden müssen den Methoden und Ergebnissen der Publikummessung vertrauen können.<sup>111</sup> Publikummessung wirkt sich daher unmittelbar auf die Zuweisung von Werberessourcen und die Preise für Werbung aus.<sup>112</sup>

Art. 25 Abs. 1 EMFA regelt, unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten Vorteile für staatliche Werbung sowie Liefer- oder Dienstleistungsaufträge, u. a. an Online-Plattformen, gewähren dürfen. Abs. 3 verpflichtet die nationalen Behörden dazu, die Zuweisung staatlicher Werbeausgaben an Mediendienstanbieter und an Anbieter von Online-Plattformen zu beobachten und hierüber Bericht zu erstatten.

Art. 15 EMFA trifft eine Spezialregelung für Video-Sharing-Plattformen (dazu V.3.).

### c. Keine Suchmaschinen

Entgegen einem Vorschlag des Europäischen Parlaments<sup>113</sup> sind Online-Suchmaschinen nicht vom EMFA erfasst. Das führt zu erheblichen Regelungsdefiziten.<sup>114</sup> So unterliegen Online-Suchmaschinen als solche nicht der Fusionskontrolle nach Art. 22 EMFA und der Kontrolle der Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung gemäß Art. 25 EMFA.

## 6. Video-Sharing-Plattform-Dienst (AVMD-Richtlinie, EMFA)

Der Begriff des „Video-Sharing-Plattform-Dienstes“ wurde durch die AVMD-Änderungs-RL 2018/1809<sup>115</sup> in die AVMD-RL<sup>116</sup> und damit in die europäische Plattformregulierung eingeführt; andere Regeln verweisen auf die Begriffsbestimmung in Art. 1 Abs. 1 lit. aa der AVMD-RL.<sup>117</sup> Das wohl bekannteste Beispiel für einen Video-Sharing-Plattform-Dienst ist YouTube.<sup>118</sup> Zu den Video-Sharing-

<sup>110</sup> Hins/Kan, Mediaforum 2023, 217 (220).

<sup>111</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 1.

<sup>112</sup> Erwägungsgrund 69 Satz 2 EMFA; KOM EMFA-E, COM(2022) 457 final, 2 Fn. 9; Ferreau, in: Ferreau (Hrsg.), Das neue EU-Medienfreiheitsgesetz, 2025, § 1 Rn. 33.

<sup>113</sup> Abänderung 87 v. 3.10.2023, Pg\_TA(2023)0336, S. 58.

<sup>114</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 22 EMFA Rn. 14, Art. 25 Rn. 9.

<sup>115</sup> 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 (ABl. L 303 vom 18.11.2018, S. 69).

<sup>116</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (kodifizierte Fassung) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

<sup>117</sup> Insb. Art. 2 Nr. 8 DMA, Art. 2 Nr. 11 EMFA.

<sup>118</sup> Achleitner NZKart 2022, 359 (360).

Plattformen rechnet der Richtliniengeber aber auch soziale Netzwerke, „wenn eine wesentliche Funktion des sozialen Netzwerks in der Bereitstellung von Sendungen und von nutzergenerierten Videos besteht“.<sup>119</sup> Keine Video-Sharing-Plattform-Dienste sind demgegenüber audiovisuelle Mediendienste i. S. d. Art. 1 Abs. 1 lit. a) sublit. i) AVMD-RL, d. h. Fernsehprogramme i. S. d. Art. 1 Abs. 1 lit. e AVMD-RL (lineare audiovisuelle Mediendienste)<sup>120</sup> und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf i. S. d. Art. 1 Abs. 1 lit. g AVMD-RL (nichtlineare audiovisuelle Mediendienste, On-demand-Angebote).

Stellt ein trennbarer Teil eines Dienstes einen Video-Sharing-Plattform-Dienst dar, so wird nur dieser Teil von der AVMD-RL – und von den anderen Regelwerken, die auf die Begriffsbestimmung der AVMD-RL verweisen<sup>121</sup> – erfasst. In die redaktionellen Inhalte elektronischer Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften eingebettete Videoclips und animierte Bilder wie Bilder im GIF-Format werden hingegen nicht erfasst.<sup>122</sup> Die Begriffsbestimmung „Video-Sharing-Plattform-Dienst“ erstreckt sich zudem nicht auf nichtwirtschaftliche Tätigkeiten, wie die Bereitstellung audiovisueller Inhalte auf privaten Webseiten und nichtwirtschaftlichen Interessengemeinschaften.<sup>123</sup>

## 7. Medienplattform, Benutzeroberfläche, Medienintermediär, soziale Netzwerke (MStV)

Das Konzept der „Intermediäre“ findet sich in verschiedenen Ausprägungen im Medienstaatsvertrag (MStV): als „Medienplattformen“ und deren „Benutzeroberflächen“ sowie als „Medienintermediäre“ und deren Unterfall der „sozialen Netzwerke“. Alle diese Erscheinungsformen fallen im MStV unter den Oberbegriff der „Telemedien“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 14, 15 und 16 MStV). § 2 Abs. 1 S. 3 MStV definiert „Telemedien“ im Wesentlichen negativ als alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 61 TKG sind, die ganz in der Übertragung von Signalen bestehen,<sup>124</sup> oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 63 TKG oder Rundfunk nach § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 MStV sind. Der Medienstaatsvertrag kennt verschiedene Kategorien von Telemedien, die sich am Anbieter (z. B. öffentlich-rechtliche Telemedienangebote, § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV), am Inhalt (z. B. rundfunkähnliche Telemedien, § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV) oder an der Funktion (z. B. Medienintermediäre, § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV) orientiert. Dabei ist keineswegs ausgeschlossen, dass ein Angebot in mehrere dieser Kategorien fallen kann.<sup>125</sup> Das Wort „soweit“ in § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV hebt dies für Medienplattformen ausdrücklich hervor. Unterschiedliche, voneinander abgrenzbare Funktionen eines Angebotes können daher verschiedene Rechtsfolgen auslösen, etwa eine Regulierung als Anbieter eines Medienintermediärs einerseits und einer Medienplattform andererseits.<sup>126</sup> Allerdings kann auch ein und dieselbe Funktion eines Angebots unter mehrere Regulierungsregime fallen, etwa als Medienplattform und als rundfunkähnliche Telemedien.

119 Erwägungsgrund 5 Satz 1 der AVMD-Änderungsrichtlinie (EU) 2018/1808.

120 Z. B. digitales Fernsehen, Live-Streaming, Webcasting, der zeitversetzte Videoabruf („Near-video-on-demand“) (Erwägungsgrund 14 Satz 1 AVMD-RL).

121 Insb. Art. 2 Nr. 8 DMA, Art. 2 Nr. 11 EMFA.

122 Erwägungsgrund 3 der AVMD-Änderungsrichtlinie 2018/1808; so bereits EuGH, Rs. C-347/14 [2015] New Media Online [34].

123 Erwägungsgrund 6 Satz 3 der AVMD-Änderungsrichtlinie.

124 Zur Trennung von Transport und Inhalt als Prinzip des europäischen Medienrechts Oster, *European and International Media Law*, 2017, S. 13 ff.

125 Schulz/Mast, in: Binder/Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 5. Aufl. 2024, § 2 Rn. 153.

126 Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 11.

### a. Telemedien-Inhalte

Für eigene Telemedien-Inhalte, die sie zur Nutzung bereithalten, sind die jeweiligen Diensteanbieter nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich.<sup>127</sup> Soweit also beispielsweise Medienplattform-Anbieter über das bloße Zusammenfassen fremder Inhalte hinausgehen und eigene Inhalte anbieten, sind sie selbst – je nach angebotenen Inhalt – Rundfunkveranstalter oder Telemedien-Inhalteanbieter und unterliegen insoweit den hierfür anwendbaren Regelungen.

### b. Medienplattformen

§ 2 Abs. 2 Nr. 14 S. 1 MStV definiert „Medienplattform“ als „jedes Telemedium, soweit es Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 [MStV] zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammenfasst“. Eine „Zusammenfassung“ besteht nach Satz 2 auch in der „Zusammenfassung von softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien, Telemedien nach § 19 Abs. 1 oder Telemedien im Sinne des Satz 1 dienen.“ Satz 3 bestimmt dann Angebote, die keine Medienplattformen in diesem Sinne sind.<sup>128</sup>

„Anbieter“ einer Medienplattform ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 19, „wer die Verantwortung für die Auswahl der Angebote einer Medienplattform trägt.“ Anbieter von Medienplattformen zeichnen sich dadurch aus, dass sie einerseits keine reine Transportleistung für fremde Inhalte übernehmen, andererseits aber auch nicht ausschließlich eigene Inhalte anbieten. Vielmehr muss es sich um ein Gesamtangebot handeln, dass sowohl aus eigenen Inhalten als auch aus Inhalten Dritter besteht, vgl. § 2 Abs. Nr. 14 S. 3 Buchst. b) MStV. Plattformanbieter, die für alle Inhalte selbst die redaktionelle Verantwortung tragen (beispielsweise TVNOW bzw. RTL+) fallen daher ebenso aus dem Anwendungsbereich der §§ 78 ff. MStV wie reine Online-Videotheken (beispielsweise iTunes).<sup>129</sup> Ein Beispiel für einen Übergang von einer reinen Online-Videothek zu einer Medienplattform ist der von „Amazon Video“ zu „Amazon Prime“.

§§ 78 ff. MStV differenzieren weiter zwischen „infrastrukturgebundenen“ Medienplattformen und „nicht infrastrukturgebundenen“ Medienplattformen. Der Begriff der „Infrastrukturgebundenheit“ ist indessen unglücklich gewählt: Jeder Dienst ist in irgendeiner Form an eine Infrastruktur „gebunden“. Gemeint ist damit, dass der Begriff der „Medienplattform“ nicht nur (Netz-)Infrastrukturen selbst, sondern auch Medienplattformen in offenen Netzen umfassen soll.<sup>130</sup> Ein Beispiel für eine infrastrukturgebundene Plattform i. S. d. MStV ist ein Kabelnetzbetreiber, soweit er über seine Netze Rundfunkprogramme bündelt, verteilt und vermarktet, etwa Vodafone. Beispiele für nicht-infrastrukturgebundene Medienplattformen sind OTT-Dienste wie beispielsweise Zattoo und Joyn, Streaming-Plattformen wie beispielsweise Netflix und Amazon Prime Video sowie News-Aggregatoren wie Google News Showcase. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Dienste nicht auch anderen Regulierungsregimen unterfallen können.

<sup>127</sup> So der inzwischen durch das DDG aufgehobene, in der Sache aber immer noch korrekte § 7 Abs. 1 TMG a.F.

<sup>128</sup> Angebote, die analog über eine Kabelanlage verbreitet werden, sowie das Gesamtangebot von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV, welches ausschließlich in der inhaltlichen Verantwortung einer oder mehrerer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder eines privaten Anbieters von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV oder von Unternehmen, deren Programme ihm nach § 62 MStV zuzurechnen sind, stehen.

<sup>129</sup> Vgl. Enaux/Wüsthof, K&R 2020, 469 (470); Frey/Rudolph/Frey/Radtke, CR 2021, 209 (210 f.).

<sup>130</sup> Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 39; Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 86. AL März 2021, MStV § 78 Rn. 16.

Medienplattformen erleichtern das Auffinden und die Zugänglichmachung von Information. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zum Zugang zu Unterhaltung und Informationen wie auch zum „Marktplatz der Meinungen“ und zu öffentlichen Debatten. Dabei fungieren sie als „Flaschenhalse“ (bottlenecks) oder auch „Torwächter“ (gatekeeper)<sup>131</sup>, die darüber entscheiden, welche Inhalte zugänglich gemacht werden und welche nicht. Diese für die Meinungs- und Medienvielfalt wichtige Rolle adressiert der Gesetzgeber in §§ 78 ff. MStV. Gleichzeitig bergen die §§ 78 ff. MStV in weiten Teilen Entscheidungen zugunsten einer „dezentralen Koordinationsordnung“.<sup>132</sup> Medienplattformen werden zwar nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen. Ihnen werden aber nur bedingt konkrete materiellrechtliche Vorgaben gemacht (dies insbesondere in der Must-Carry-Verpflichtung des § 81 MStV). Stattdessen begründen die §§ 78 ff. MStV vor allem einen formalen Ordnungsrahmen für die Plattformökonomie, bestehend aus einem Transparenzgebot (§ 85 MStV) und einem Diskriminierungsverbot (§ 82 MStV).

Zugleich sind die Vorschriften so ausgestaltet, dass die Entwicklungschancen für Plattformanbieter erhalten und diese nicht übermäßig mit Auflagen belastet werden. Dementsprechend sieht § 78 S. 2 MStV weitreichende Ausnahmen für bestimmte Anbieter vor, die zwar den Plattformbegriff erfüllen, aber nicht den detaillierten Regelungen des gesamten Unterabschnitts zu Plattformen unterfallen sollen. Einige Mindestanforderungen haben aber alle Plattformanbieter zu erfüllen. Dazu zählen die Verpflichtungen aus § 79 MStV, der verlangt, dass die Inhalte der Angebote auf Plattformen mit der verfassungsmäßigen Ordnung übereinstimmen und der mögliche Aufsichtsmaßnahmen auch gegen den Anbieter von Plattformen bei rechtswidrigen Inhalten vorsieht. Nur für Betreiber von Plattformen, die nicht unter einen der Ausnahmetatbestände des Satzes 2 fallen, gelten die Regelungen der §§ 78 ff. MStV vollumfänglich.

### c. Benutzeroberfläche

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 15 S. 1 MStV ist eine Benutzeroberfläche „die textlich, bildlich oder akustisch vermittelte Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen, die der Orientierung dient und unmittelbar die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 dienen, ermöglicht.“ Benutzeroberflächen sind nach Satz 2 insbesondere Angebots- oder Programmübersichten einer Medienplattform, Angebots- oder Programmübersichten, die nicht zugleich Teil einer Medienplattform sind, und visuelle oder akustische Präsentationen auch gerätegebundener Medienplattformen, sofern sie die Funktion nach Satz 1 erfüllen. Anbieter einer Benutzeroberfläche ist nach Nr. 20, „wer über die Gestaltung der Übersicht abschließend entscheidet“. Benutzeroberflächen sind insbesondere Smart-TV-Anzeigen, die eine App-Übersicht über die verschiedenen Streaming-Dienste und Mediatheken anbieten.

Benutzeroberflächen spielen für die Sichtbarkeit und damit Wahrnehmung von Medieninhalten eine wichtige Rolle, weshalb sie § 84 MStV zum einen einem Diskriminierungsverbot unterwirft und zum anderen zur leichteren Auffindbarkeit qualitativ hochwertiger Angebote (etwa des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) verpflichtet.

<sup>131</sup> Hier nicht zu verwechseln mit dem Begriff des „Torwächters“ als Rechtsbegriff des DMA.

<sup>132</sup> Zu dem Begriff Schweitzer, AcP 220 (2020), 544 ff.

#### d. Rundfunkähnliche Telemedien

Für rundfunkähnliche Telemedien halten die §§ 74 ff. MStV eigene Regeln bereit, etwa im Hinblick auf Werbung und Gewinnspiele. Bei rundfunkähnlichen Telemedien handelt es sich nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV um Telemedien „mit Inhalten, die nach Form und Gestaltung hörfunk- oder fernseh-ähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Katalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden“. „Inhalte“ sind nach Nr. 13 insbesondere Hörspiele, Spielfilme, Serien, Reportagen, Dokumentationen, Unterhaltungs-, Informations- oder Kindersendungen. Um rundfunkähnliche Telemedien handelt es sich insbesondere bei Streaming-Diensten wie Netflix und Amazon Prime Video (jeweils hinsichtlich ihres On-Demand-Angebotes). Da sie bezüglich der von ihnen übertragenen Inhalte eine Kuratierungsfunktion innehaben und ausüben, handelt es sich hierbei auch um Medienplattformen i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV.<sup>133</sup> Eine trennscharfe Abgrenzung von Medienplattformen zu rundfunkähnlichen Telemedien ist somit nicht immer möglich, sodass dieselbe Dienstleistung beiden Regulierungsregimen unterfallen kann.

#### e. Medienintermediäre und Video-Sharing-Plattformen

Medienintermediäre unterliegen in §§ 91 ff. MStV u. a. eigenen Transparenzanforderungen und Diskriminierungsverboten, die allerdings im Vergleich zu den Regelungen für Medienplattformen (§§ 78 ff. MStV) milder sind. Während der Begriff der Medienplattform voraussetzt, dass der Anbieter die Inhalte zu einem Gesamtangebot zusammenfasst, ist negative Tatbestandsvoraussetzung des Intermediärsbegriffs (§ 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV), dass eine solche Zusammenfassung gerade nicht stattfindet. Intermediäre vermitteln nutzergenerierte Inhalte, bei Medienplattformen hingegen entscheiden die Betreiber über die Inhalte, sie stehen also nicht jedermann zum Upload offen. Unter den Intermediärsbegriff fallen „im Regelfall“<sup>134</sup> etwa Suchmaschinen wie z. B. Google, soziale Netzwerke i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 NetzDG, z. B. Facebook, Video-Sharing-Dienste i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 22 MStV wie etwa YouTube sowie News Aggregatoren wie z. B. Google News. Gemäß § 93 MStV haben Medienintermediäre zur Sicherung der Meinungsvielfalt Informationen über Zugänglichkeit und Präsentation eines Inhalts und über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen verfügbar zu halten.<sup>135</sup>

### 8. Online-Vermittlungsdienste (P2B-VO)

Die P2B-VO zielt, wie ihr vollständiger Name deutlich macht, auf die „Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten“. Zu diesem Zweck formuliert die Verordnung u. a. Vorgaben für die AGB der Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten sowie eine Reihe von Transparenzgebots.<sup>136</sup> Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens von besonderem Interesse sind dabei die Transparenzanforderungen für Rankings (Art. 5 P2B-VO). Durch die Regelungen sollen gewerbliche Nutzer vor unfairen Handelspraktiken seitens der Plattformbetreiber geschützt werden. Mittelbar soll dadurch auch der Verbraucherschutz auf digitalen Märkten gestärkt werden. Die Mehrzahl der Regeln gilt für Online-Vermittlungsdienste (Art. 2 Nr. 2 P2B-VO), einige Vorschriften betreffen auch Online-Suchmaschinen (Art. 2 Nr. 5 P2B-VO).

<sup>133</sup> Vgl. Martini, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 2 MStV Rn. 8; Wagner/Försterling, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 78 Rn. 18.

<sup>134</sup> Siehe Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 13.

<sup>135</sup> Vgl. dazu auch §§ 4 bis 6 der Satzung der Landesmedienanstalten zur Regulierung von Medienintermediären gemäß § 96 MStV.

<sup>136</sup> Siehe den Überblick bei Busch, GRUR 2019, 788.

Im Gegensatz zum DMA, der nur für benannte Torwächter (Art. 3 DMA) gilt, die bestimmte quantitative Schwellenwerte überschreiten, gilt die P2B-VO für Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten jeder Größe. Anders als im DSA, der für sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen besonders strenge Sorgfaltspflichten vorsieht (Art. 33 ff. DSA), erfolgt auch keine differenzierte Anwendung je nach Größe und Art des Online-Vermittlungsdienstes. Der P2B-VO kommt vielmehr die Rolle eines „Sicherheitsnetzes“ zu, durch das in der gesamten Plattformwirtschaft ein Mindestmaß an Fairness und Transparenz in der Plattformwirtschaft gewährleistet werden soll.<sup>137</sup>

Der für die Anwendbarkeit der P2B-VO zentrale Begriff des „Online-Vermittlungsdienstes“ wird in Art. 2 Nr. 2 P2B-VO definiert. Die Definition nennt drei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen:

(1) Zunächst muss es sich bei dem Dienst um einen Dienst der Informationsgesellschaft i. S. d. Art. 1 Abs. 1 lit. b der Richtlinie (EU) 2015/1535 handeln (Art. 2 Nr. 2 lit. a P2B-VO) (siehe dazu bereits unter 2.).

(2) Ferner muss der Dienst es gewerblichen Nutzern ermöglichen, Verbrauchern Waren oder Dienstleistungen anzubieten, indem sie die Einleitung direkter Transaktionen zwischen diesen gewerblichen Nutzern und Verbrauchern vermitteln (Art. 2 Nr. 2 lit. a P2B-VO). Diese Voraussetzung betrifft die Rolle des Anbieters als Intermediär zwischen gewerblichen Nutzern und Verbrauchern. Zugleich macht die Vorschrift deutlich, dass die P2B-VO nur für B2C-Plattformen gilt. Weder reine B2B-Plattformen noch reine C2C-Plattformen werden erfasst.<sup>138</sup> Unerheblich ist, wo die über den Online-Vermittlungsdienst eingeleitete Transaktion letztlich abgeschlossen wird. Anders als der Begriff des Online-Marktplatzes i. S. d. § 312l Abs. 3 BGB und § 2 Abs. 1 Nr. 6 UWG setzt der Begriff des Online-Vermittlungsdienstes i. S. d. Art. 2 Nr. 2 P2B-VO nicht voraus, dass der Vertrag „auf“ der Plattform geschlossen wird. Ausreichend ist es, dass der Verbraucher zum Abschluss des Vertrages auf die Webseite des Anbieters weitergeleitet wird.<sup>139</sup>

(3) Als dritte Voraussetzung verlangt Art. 2 Nr. 2 lit. c P2B-VO, dass der Dienst dem gewerblichen Nutzer auf Grundlage eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Diensteanbieter und dem gewerblichen Nutzer bereitgestellt wird. Auf die Wirksamkeit dieses Plattformnutzungsvertrages kommt es nicht an.<sup>140</sup>

Unter die Definition des Online-Vermittlungsdienstes i. S. d. Art. 2 Nr. 2 P2B-VO fallen in erster Linie Online-Handelsplattformen, Hotelbuchungsportale sowie App-Stores. Ebenfalls erfasst werden Pay-per-View-Angebote auf Plattformen wie YouTube oder Vimeo.

## 9. KI-Systeme (KI-VO)

KI-generierte Inhalte zählen zu den größten Herausforderungen für das Kommunikationsrecht der Gegenwart. Ein wichtiger Baustein für die Regulierung synthetischer Medien wird Art. 50 KI-VO sein, der ab dem 2. August 2026 gelten wird (dazu unter V.5.). Die Vorschrift begründet Transparenzpflichten für die Anbieter interaktiver KI-Systeme (Abs. 1), die Anbieter von KI-Systemen, die synthetische Medieninhalte erzeugen (Abs. 2), die Betreiber eines KI-Systems, das sogenannte Deepfakes herstellt (Abs. 4 UAbs. 1), sowie die Betreiber eines KI-Systems, das Text erzeugt oder manipuliert (Abs. 4 UAbs. 2). Hintergrund der Kennzeichnungspflichten ist aus Sicht des Verordnungsgebers,

<sup>137</sup> Vgl. Busch, 12 Journal of Antitrust Enforcement 2024, 201 (202).

<sup>138</sup> Erwägungsgrund 11 P2B-VO; siehe auch Alexander, in: Köhler/Fedderson, UWG, 44. Aufl. 2026, Art. 2 P2B-VO Rn. 19.

<sup>139</sup> Schulte-Nölke, in: Busch, P2B-VO, 2022, Art. 2 P2B-VO Rn. 35.

<sup>140</sup> Alexander, in: Köhler/Fedderson, UWG, 44. Aufl. 2026, Art. 2 P2B-VO Rn. 13d; Schulte-Nölke, in: Busch, P2B-VO, 2022, Art. 2 P2B-VO Rn. 40.

dass KI-Systeme, die mit natürlichen Personen interagieren oder Inhalte erzeugen sollen, ein besonderes Risiko in Bezug auf Identitätsbetrug oder Täuschung bergen.<sup>141</sup> Die Menschen sollen vor diesen Risiken geschützt werden, indem sie darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass sie es mit einem KI-System bzw. mit KI-generierten Inhalten zu tun haben.<sup>142</sup>

## 10. Torwächter und zentrale Plattformdienste (DMA)

Der DMA gilt für zentrale Plattformdienste, die designierte Torwächter (gatekeeper) für in der EU niedergelassene gewerbliche Nutzer oder in der Union niedergelassene oder aufhältige Endnutzer bereitstellen oder anbieten; dies gilt ungeachtet des Niederlassungsorts und Standorts der Torwächter (Art. 1 Abs. 2 DMA). Anders als im hergebrachten Wettbewerbsrecht ist Anknüpfungspunkt des DMA nicht ein Markt, auf dem ein bestimmtes Unternehmen agiert, sondern das Unternehmen selbst, das einen Torwächter betreibt.<sup>143</sup> Der DMA verzichtet somit auf die im Wettbewerbsrecht grundsätzlich erforderliche komplexe und zeitaufwändige Marktdefinition und -analyse.

„Torwächter“ ist gemäß Art. 2 Nr. 1 DMA ein Unternehmen, das zentrale Plattformdienste (Art. 2 Nr. 2) bereitstellt und das nach Art. 3 DMA von der Europäischen Kommission als Torwächter benannt worden ist. „Zentrale Plattformdienste“ sind die in Art. 2 Nr. 2 DMA aufgeführten Dienste: Online-Vermittlungsdienste<sup>144</sup> und Online-Suchmaschinen<sup>145</sup> (dazu Nr. 5 und 6, die jeweils auf die P2B-VO verweisen), Online-Dienste sozialer Netzwerke (dazu Nr. 7<sup>146</sup>), Video-Sharing-Plattform-Dienste (dazu Nr. 8, die auf die AVMD-RL verweist), nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste (dazu Nr. 9, die auf die Kodex-RL verweist), Betriebssysteme (dazu Nr. 10<sup>147</sup>), Webbrowser (dazu Nr. 11<sup>148</sup>), virtuelle Assistenten (dazu Nr. 12<sup>149</sup>), Cloud-Computing-Dienste (dazu Nr. 13, die auf Richtlinie (EU) 2016/1148 verweist), sowie Online-Werbedienste, die von einem zentralen Plattformdienst bereitgestellt werden.

Ein Unternehmen ist nur dann ein Torwächter, wenn es gemäß Art. 3 DMA von der Kommission benannt wurde. Zum „Torwächter“ kann nur das Unternehmen selbst, nicht der von dem Unternehmen bereitgestellte Plattformdienst, benannt werden (siehe Art. 3 Abs. 9 DMA). Die sachlichen Voraussetzungen einer Benennung von Torwächtern statuiert Art. 3 Abs. 1 DMA:

- Es muss sich um ein Unternehmen i. S. d. Art. 2 Nr. 27 handeln,
- das erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hat und
- einen zentralen Plattformdienst i. S. d. Art. 2 Nr. 2 bereitstellt,
- der gewerblichen Nutzern

141 Erwägungsgrund 132 Satz 1 KI-VO; vgl. Bomhard/Merkle, RD 2021, 276 (282).

142 Vgl. Erwägungsgrund 27 Satz 8 KI-VO.

143 Akman, European Law Review 47 (2022), 85 (103f.).

144 Bekanntes Beispiel eines Online-Vermittlungsdienstes ist Amazon Marketplace.

145 Bekannte Beispiele einer Online-Suchmaschine sind Google Search und Yahoo.

146 „Plattform, auf der Endnutzer mit unterschiedlichen Geräten insbesondere durch Unterhaltungen, Beiträge, Videos und Empfehlungen miteinander in Kontakt treten und kommunizieren sowie Inhalte teilen und andere Nutzer und Inhalte entdecken können“, bekanntes Beispiel eines Online-Dienstes eines sozialen Netzwerks ist Metas Facebook.

147 „Systemsoftware, die die Grundfunktionen der Hardware oder Software steuert und die Ausführung von Software-Anwendungen ermöglicht“.

148 „Software-Anwendung, die Endnutzern den Zugriff auf und die Interaktion mit Web-Inhalte(n) ermöglicht, die auf Servern gehostet werden, welche mit Netzwerken wie dem Internet verbunden sind, einschließlich eigenständiger Webbrowser sowie in Software integrierter oder eingebetteter oder vergleichbarer Webbrowser“.

149 „Software, die Aufträge, Aufgaben oder Fragen verarbeiten kann, auch aufgrund von Eingaben in Ton-, Bild- und Schriftform, Gesten oder Bewegungen, und die auf der Grundlage dieser Aufträge, Aufgaben oder Fragen den Zugang zu anderen Diensten ermöglicht oder angeschlossene physische Geräte steuert“.

- zu Endnutzern
- als wichtiges Zugangstor dient, und
- das Unternehmen hat hinsichtlich seiner Tätigkeiten eine gefestigte und dauerhafte Position inne oder es ist absehbar, dass es eine solche Position in naher Zukunft erlangen wird.

Zur Ermittlung, ob die ökonomischen Voraussetzungen des Abs. 1 – erheblicher Einfluss auf den Binnenmarkt, wichtiges Zugangstor, tatsächliche oder absehbare gefestigte und dauerhafte Position – vorliegen, stellt Art. 3 zwei Methoden bereit. Zum einen statuiert Abs. 2 bestimmte Schwellenwerte, bei deren Überschreitung davon ausgegangen wird, dass ein Unternehmen die jeweiligen Anforderungen des Abs. 1 erfüllt. Insbesondere muss der Plattformdienst mindestens 45 Millionen monatlich aktive Endnutzer sowie mindestens 10.000 jährlich aktive gewerbliche Nutzer gehabt haben. Insofern ähnelt Art. 3 Abs. 2 DMA den Voraussetzungen für VLOPs und VLOSEs nach dem DSA. Hinzu treten aber auch Bedingungen hinsichtlich des Jahresumsatzes und der Marktkapitalisierung. Die Voraussetzung für eine Benennung zu Torwächtern sind daher strenger als die zur VLOP oder VLOSE. Die Schwellenwerte des Abs. 2 sind vergleichsweise hoch; die Kommission hat bislang erst sechs Unternehmen – Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta und Microsoft – als Torwächter benannt.<sup>150</sup>

Sofern diese Schwellenwerte nicht erreicht werden, kann die Kommission zum anderen gemäß Absatz 8 UAbs. 1 eine Marktuntersuchung nach Art. 17 durchführen. Die Wahl der Methode beeinflusst wiederum das einschlägige Verfahren. Zur Ermittlung der Schwellenwerte des Abs. 2 ist das Verfahren nach Abs. 3 bis 5 durchzuführen; die Benennung als Torwächter erfolgt nach Abs. 4. Verfahren und Entscheidung einer Marktuntersuchung werden (neben Art. 17) in Abs. 8 geregelt.

Der DMA adressiert somit Unternehmen, die entsprechende wirtschaftliche Macht erlangt haben und so „ganze Plattformökosysteme in der digitalen Wirtschaft [...] kontrollieren“.<sup>151</sup> Ihre Bezeichnung als „Torwächter“ rührt daher, dass sie gewerblichen Nutzern (Art. 2 Nr. 21) als „Zugangstor“<sup>152</sup> zu Endnutzern (Art. 2 Nr. 20) dienen. Diese Torwächter unterliegen gemäß Art. 3 Abs. 10 DMA *ex lege* bestimmten Verpflichtungen, die in Art. 5 ff. DMA aufgefächert sind. Für die vorliegende Untersuchung interessant sind insbesondere die Zugriffsrechte anderer Unternehmen auf von Torwächtern gesammelte Daten. Wettbewerber können dadurch beispielsweise vergleichbar leistungsfähige KI-Systeme trainieren. Auf diese Weise will die Verordnung verhindern, dass die Torwächter ihre Machtposition festigen. Gemäß Art. 6 Abs. 10 DMA muss der Torwächter den auf seiner Plattform aktiven gewerblichen Nutzern Echtzeitzugriff auf die mit ihrer Plattformnutzung zusammenhängenden Daten gewähren. Art. 6 Abs. 11 DMA verpflichtet den Torwächter, Drittunternehmen, die Online-Suchmaschinen anbieten, Zugang zu Ranking-, Anfrage-, Klick- und Ansichtsdaten zu gewähren. Ferner sieht Art. 5 Abs. 9, 10 DMA Auskunftsansprüche für Werbetreibende und Publisher vor. Damit sollen die Bedingungen für die Schaltung von Werbung auf den Plattformen transparenter werden.

Im DMA finden sich zudem mehrere Regelungen, die die Nutzung von Daten zu Lasten der Torwächter einschränken. Betroffen sind damit auch Daten, mit denen große Digitalunternehmen ihre KI-Systeme trainieren. Ein Beispiel hierfür ist Art. 6 Abs. 2 DMA. Danach darf ein Torwächter im Wettbewerb mit gewerblichen Nutzern keine Daten verwenden, die er von diesen gewerblichen Nutzern infolge der Bereitstellung seines zentralen Plattformdienstes – etwa eines Online-Markt-

<sup>150</sup> [https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers\\_en](https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en).

<sup>151</sup> Erwägungsgrund 3 Satz 3 DMA; zum Begriff des digitalen Ökosystems statt vieler Podszun, Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag Hamburg 2020/Bonn 2022, S. 18 f.; Kühling/Weck, ZWeR 2021, 487 ff. jeweils m. w. N.

<sup>152</sup> Erwägungsgrund 6 Satz 1 DMA; siehe auch Erwägungsgrund 31 Satz 5 DMA.

platzes – erhalten hat. Torwächter, die zugleich als Wettbewerber der gewerblichen Nutzer auf nachgelagerter Marktstufe auftreten, sollen auf diese Weise keine wettbewerblichen Vorteile – etwa durch Optimierung der eigenen Leistungen – aus ihrer vertikalen Integration ziehen können.

In Ergänzung der europäischen Fusionskontrollverordnung (FKVO) begründen Art. 14 Abs. 1 bis 3 DMA „proaktive“ Informationspflichten für Torwächter gegenüber der Kommission. Der Kommission soll es so ermöglicht werden, den Torwächter-Status zu überprüfen, die Liste der zentralen Plattformdienste des Torwächters anzupassen und Bestreitbarkeits Tendenzen im digitalen Sektor zu beobachten.<sup>153</sup> Die Unterrichtungspflicht der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 4 DMA soll wiederum den Mitgliedstaaten die Prüfung erleichtern, ob sie gemäß Art. 22 FKVO das Verfahren der Kommission vorlegen.<sup>154</sup> Für die Fusionskontrolle ist ferner Art. 18 Abs. 2 DMA zu beachten: Bei „systematische[r] Nichteinhaltung“ der Verpflichtungen nach dem DMA kann die Kommission dem Torwächter näher beschriebene Unternehmenszusammenschlüsse verbieten.

Die Unterrichtungspflicht des Art. 14 Abs. 1 DMA gilt somit auch bei Fusionen, die nicht die Schwellenwerte der Art. 1 Abs. 2 und 3 FKVO erreichen.<sup>155</sup> Zweck ist mutmaßlich die Vermeidung sogenannter Killerakquisitionen, d. h. Übernahmen, die die Unterdrückung von Wettbewerb bezwecken.<sup>156</sup>

Video-Sharing-Plattform-Dienste sind nicht unmittelbar Gegenstand spezifischer Verpflichtungen nach der DMA. Zu beachten ist aber, dass Video-Sharing-Plattform-Dienste regelmäßig auch die Definition eines Online-Dienstes eines sozialen Netzwerks erfüllen dürften und damit deren spezifischen Verpflichtungen unterliegen. Beachtenswert ist ferner, dass die Definition des Rankings (Art. 2 Nr. 22 DMA) ausdrücklich auf Video-Sharing-Plattform-Dienste Bezug nimmt. Die auf Rankings bezogenen Verpflichtungen (Art. 6 Abs. 5 DMA) gelten daher auch für Torwächter, die solche Dienste bereitstellen.

## 11. Politwerbung-VO (VO (EU) 2024/900)

Die Politwerbung-VO (VO (EU) 2024/900) trifft Sonderregelungen zu politischer Werbung auch auf Online-Plattformen. Die Anforderungen gelten neben etwaigen Verpflichtungen nach dem DSA, etwa dessen Transparenzregelung für Online-Werbung in Art. 39.<sup>157</sup> Verpflichtete der VO sind u. a. „Herausgeber politischer Werbung“ i. S. d. Art. 3 Nr. 13 Politwerbung-VO, d. h. Anbieter politischer Werbedienstleistungen, die politische Werbung<sup>158</sup> über ein beliebiges Medium veröffentlichen, zustellen oder verbreiten. Bei benannten VLOPs und VLOSEs kann es sich um solche „Herausgeber politischer Werbung“ handeln.<sup>159</sup> Dies ist etwa der Fall, wenn sie auf der Grundlage personenbezogener Daten Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren<sup>160</sup> einsetzen, um politische Anzeigen einer bestimmten Zielgruppe zuzustellen.<sup>161</sup> Zu den Anforderungen der VO zählen einige speziell an

<sup>153</sup> Erwägungsgrund 71 Sätze 1 und 2; vgl. Zimmer/Göhl, ZWeR 2021, 29 (46); Andriychuk, European Competition Law Review 43 (2022), 112 (122 f.); Schöning/von Schreitter, WuW 2022, 582 (584).

<sup>154</sup> Seip/Berberich, GRUR-Prax 2021, 44 (46); Gielen/Uphues, EuZW 2021, 627 (631); Omlor/Heine, MedienWirtschaft 2022, 16 (23); Horn/Schmalenberger, K&R 2022, 465 (471); Podszun, Competition in the digital economy: What next after the Digital Markets Act? Statement for the Economic Committee of the German Bundestag, 2022, S. 13; Rudowicz/Schweda, DB 2022, 2526 (2531); Westermann, ZHR 186 (2022), 325 (335); Schöning/von Schreitter, WuW 2022, 582 (584 f.); Schmidt, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), 2023, § 9 Rn. 8 ff.

<sup>155</sup> Statt vieler Hoffmann-Riem, Recht im Sog der digitalen Transformation, 2022, S. 187; Rudowicz/Schweda, DB 2022, 2526 (2531).

<sup>156</sup> Seip/Berberich, GRUR-Prax 2021, 44 (46); Zimmer/Göhl, ZWeR 2021, 29 (46); Achleitner, NZKart 2022, 359 (363); Heinemann/Meier, EUZ 2021, 86 (94); Cabral u. a., The EU Digital Markets Act – A Report from a Panel of Economic Experts, 2021, S. 24 f.; Akman, European Law Review 47 (2022), 85 (97 f.); Rudowicz/Schweda, DB 2022, 2526 (2531); Omlor/Heine, MedienWirtschaft 2022, 16 (23); Horn/Schmalenberger, K&R 2022, 465 (471).

<sup>157</sup> Siehe Art. 2 Abs. 3 lit. i Politwerbung-VO.

<sup>158</sup> Dazu Art. 3 Nr. 2 Politwerbung-VO.

<sup>159</sup> Siehe Erwägungsgründe 6 Satz 4, 46 Satz 1 und 51 Satz 2 Politwerbung-VO.

<sup>160</sup> Dazu Art. 3 Nr. 11 und 12 Politwerbung-VO.

<sup>161</sup> Erwägungsgrund 6 Satz 1 und Erwägungsgrund 4 Politwerbung-VO.

VLOPs und VLOSEs adressierte Spezialregelungen zu Transparenz (Art. 13 Abs. 2 Politwerbung-VO) und der Bearbeitung unzulässiger politischer Anzeigen (Art. 15 Abs. 5 Politwerbung-VO). Ergänzende Erläuterungen hierzu enthält Nr. 27 lit. e Leitlinien der Kommission zur Minderung systemischer Risiken in Wahlprozessen.

Medienberichten zufolge<sup>162</sup> wollen Meta und Alphabet wegen der Politwerbung-VO keine Werbung zu politischen oder gesellschaftlich relevanten Themen mehr zulassen. Dies betreffe neben politischen Parteien auch staatliche Stellen, Verbände und Nichtregierungsorganisationen. Die Verordnung mache unverhältnismäßige Vorgaben für Transparenz und zielgerichtete Ausspielung der Werbung.

## 12. Mehrseitige Märkte und Netzwerke (GWB)

Auch für Intermediäre gelten die allgemeinen Regelungen des Wettbewerbsrechts, insbesondere zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV, § 19 GWB) und zum grundsätzlichen Kartellverbot (Art. 101 AEUV, § 1 GWB). Problematisch ist daran zum einen, dass diese Regelungen aufgrund des Erfordernisses von Marktdefinition und Marktanalyse in der Praxis recht schwerfällig und damit der schnelllebigen Plattformökonomie nicht gewachsen sind. Zum anderen fällt der Nachweis des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung bei Intermediären häufig schwer, da ihre Macht nicht aus der Dominanz auf einem einzelnen Markt herrührt (die es auch erst einmal nachzuweisen gälte), sondern aus der konglomeraten Beherrschung eines marktübergreifenden Plattform-Ökosystems.<sup>163</sup> Beispielhaft hierfür stehen Amazon mit seinem Online-Marktplatz Amazon Marketplace, der Video-Plattform Amazon Prime und dem Audioanbieter Audible, sowie Meta mit dem sozialen Netzwerk Facebook und dem Messenger-Dienst WhatsApp.

Mit der 10. GWB-Novelle hat der deutsche Gesetzgeber im Jahr 2021 noch vor dem Inkrafttreten des DMA auf diesen Befund reagiert. Seitdem sieht § 19a GWB vor, dass das Bundeskartellamt in einem zweistufigen Vorgehen Unternehmen, die eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb haben, wettbewerbsgefährdende Praktiken untersagen kann. Die erste Stufe ist die Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb von Unternehmen, die in erheblichem Umfang auf mehrseitigen Märkten und Netzwerken (§ 18 Abs. 3a GWB) tätig sind. Auf der Grundlage dieser Regelung hat das BKartA bereits Verfahren gegen die großen Digitalkonzerne Microsoft, Alphabet, Amazon, Apple und Meta geführt.<sup>164</sup> Zu beachten ist, dass das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung nur ein Kriterium zur Feststellung einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb darstellt, von § 19a Abs. 1 GWB aber nicht zwingend vorausgesetzt wird.<sup>165</sup> Die zweite Stufe betrifft Untersagungen spezifischer Verhaltensweisen solcher Unternehmen gemäß den Regeln der speziellen Missbrauchsaufsicht (§ 19a Abs. 2 GWB).

Problematisch ist allerdings, welcher Anwendungsbereich § 19a GWB neben dem DMA verbleibt (dazu unter IV.2.c.).

<sup>162</sup> Siehe z.B. FAZ v. 11.8.2025, abrufbar unter [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/wegen-eu-verordnung-strategiebruch-fuer-politische-werbung-im-netz-110630987.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/wegen-eu-verordnung-strategiebruch-fuer-politische-werbung-im-netz-110630987.html); Tagesschau v. 25.7.2025, abrufbar unter [www.tagesschau.de/ausland/meta-politische-werbung-verbot-100.html](http://www.tagesschau.de/ausland/meta-politische-werbung-verbot-100.html).

<sup>163</sup> Statt vieler Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2024, GWB § 19a Rn. 11.

<sup>164</sup> Nachweise unter BKartA, Verfahren gegen große Digitalkonzerne – auf der Basis von § 19a GWB – (Stand: August 2025).

<sup>165</sup> Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2024, GWB § 19a Rn. 107; vgl. BT-Drs. 19/23492, S. 73.

### 13. Diensteanbieter (UrhDaG)

Art. 17 DSM-RL regelt die Verantwortlichkeit von „Diensteanbietern für das Teilen von Online-Inhalten“, kurz: Upload-Plattformen.<sup>166</sup> Das Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz (UrhDaG) setzt als Art. 3 des Gesetzes zur Anpassung des Urheberrechts an die Erfordernisse des digitalen Binnenmarktes<sup>167</sup> Art. 17 DSM-RL in einem neuen Stammgesetz um. Der deutsche Gesetzgeber zog diese Art der Umsetzung einer Einarbeitung in das UrhG vor, da eine „schlüssige Integration in das dogmatische Konzept“ des UrhG „problematisch und wenig anwenderfreundlich“ gewesen wäre.<sup>168</sup>

Nach § 1 Abs. 1 UrhDaG gibt ein Diensteanbieter Werke öffentlich wieder, wenn er der Öffentlichkeit Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken<sup>169</sup> verschafft, die von Nutzern des Dienstes hochgeladen worden sind. Dies war nach der bisherigen Rechtslage problematisch.<sup>170</sup> Indem die DSM-RL und § 1 Abs. 1 UrhDaG nunmehr ausdrücklich regeln, dass Diensteanbieter unter den genannten Voraussetzungen eine öffentliche Wiedergabe vornehmen, folgt, dass sie – etwa nach § 97 UrhG – urheberrechtlich täterschaftlich haften, wenn diese Nutzung nicht erlaubt ist. Etwas anderes gilt insofern für Startup-Unternehmen und kleine Diensteanbieter (§ 2 Abs. 2 und 3 UrhDaG) sowie außerhalb des Anwendungsbereichs des UrhDaG, etwa bei den gemäß § 3 nicht erfassten Diensten.<sup>171</sup> Erfüllt der Diensteanbieter die in § 1 Abs. 2 i. V. m. §§ 4, 7 bis 11 UrhDaG genannten Pflichten (unternimmt er etwa Anstrengungen zum Erwerb vertraglicher Nutzungsrechte), ist der Diensteanbieter ausnahmsweise für die öffentliche Wiedergabe nicht urheberrechtlich verantwortlich.

Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens ist weniger die detaillierte Ausgestaltung des UrhDaG als vielmehr sein grundsätzlicher Ansatz beachtlich. Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten i. S. d. Art. 2 Nr. 6 DSM-RL (§ 2 UrhDaG) sind „Vermittlungsdienste“ gemäß dem DSA, genauer: Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft, der in der Speicherung von durch einen Nutzer eingegebenen Informationen besteht.<sup>172</sup> Gemäß Art. 6 DSA sind solche Host-Provider grundsätzlich nicht für die im Auftrag eines Nutzers gespeicherten Informationen verantwortlich, sofern nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 DSM-RL, umgesetzt durch § 1 Abs. 3 UrhDaG, nimmt Upload-Plattformen jedoch hinsichtlich der urheberrechtlichen Haftung für die öffentliche Wiedergabe die Haftungsprivilegierung des Art. 6 DSA. Art. 17 DSM-RL und damit das UrhDaG sind daher *lex specialis* zu Art. 6 DSA.<sup>173</sup> Regulatorisch stellt dies einen Bruch im System des EU-Plattformrechts dar, oder, wie es der Regierungsentwurf formulierte, einen „neuen Ordnungsrahmen“:<sup>174</sup> Art. 17 DSM-RL und das UrhDaG schaffen ein Sonderrecht für Urheberrechtsverletzungen durch Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten.

### 14. Soziale Netzwerke (NetzDG)

§ 1 Abs. 1 S. 1 NetzDG enthält eine Legaldefinition des Begriffs „soziale Netzwerke“. Die Vorschrift dient dazu, den Kreis der Normadressaten des NetzDG zu konkretisieren. Der Begriff des sozialen Netzwerks bezeichnet nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 NetzDG „digitale Dienste, die mit Gewinnerzielungs-

166 Oster, in: BeckOK UrhR, 46. Edition, Stand: 1.5.2025, § 1 UrhDaG Rn. 1.

167 BGBl. 2021 I, S. 1204.

168 BT-Drs. 19/27426, S. 44.

169 Gemäß § 21 gilt das UrhDaG auch für verwandte Schutzrechte.

170 Dazu etwa EuGH GRUR 2017, 610 Rn. 28 – Stichting Brein/Wullems; GRUR 2017, 790 Rn. 23 – Stichting Brein/Ziggo BV und XS4ALL Internet BV; GRUR-RS 2021, 15191 Rn. 102 – Peterson/YouTube und Elsevier/Cyando; GRUR 2022, 820 Rn. 27f. – Polen/Europäisches Parlament und Rat; BGH ZUM 2022, 723 – uploaded II; BGH ZUM 2022, 729 – uploaded III; BGH ZUM 2022, 735 – YouTube II; Erwägungsgrund 61 Satz 5 DSM-RL; Gielen/Tiessen, EuZW 2019, 639 (642); Hofmann, ZUM 2019, 617 (623); Wandtke/Hauck, ZUM 2019, 627 (632); Nordemann/Waiblinger, GRUR 2020, 569 (570); Nordemann, ZUM 2022, 806 ff.

171 Vgl. BGH GRUR 2024, 1809 – Manhattan Bridge m. Anm. Hofmann.

172 Oster, in: BeckOK UrhR, 46. Edition, Stand: 1.5.2025, § 1 UrhDaG Rn. 39.

173 Vgl. KOM Leitlinien zu Art. 17 DSM-RL, COM(2021) 288 final, 2.

174 BT-Drs. 19/27426, S. 44; vgl. auch Wandtke/Hauck, ZUM 2020, 671.

absicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen“. Art. 1 S. 2 NetzDG stellt ergänzend klar, dass „Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden“, nicht als soziale Netzwerke i. S. d. NetzDG gelten. Gleiches gilt für Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind (§ 1 Abs. 1 S. 3 NetzDG). Auf eine weitere Erläuterung zu § 1 Abs. 1 NetzDG wird verzichtet, da das NetzDG mit Wirkung zum 14.5.2024 durch das DDG weitgehend aufgehoben wurde. Durch entsprechende Übergangsregelungen (§ 6 NetzDG) wird sichergestellt, dass Verfahren unter dem NetzDG, die vor Inkrafttreten des DSA eingeleitet wurden, noch nach altem Recht abgeschlossen werden können.

Der Begriff des sozialen Netzwerks findet auch im MStV Verwendung (§§ 18 Abs. 3, 93 Abs. 4 MStV; dazu unter V.5.a.).

## 15. Online-Marktplatz (UWG, BGB)

Durch die Richtlinie (EU) 2019/2161 wurden die Verbraucherrechte-RL und die UGP-RL um einige Vorschriften zur Stärkung des Verbraucherschutzes auf digitalen Märkten ergänzt. Dabei wurden u. a. neue Transparenzgebote für Online-Marktplätze geschaffen. Der deutsche Gesetzgeber hat diese unionsrechtlichen Vorgaben im BGB und UWG umgesetzt. Dabei wurden auch in § 312k Abs. 3 BGB (seit 1.7.2022: § 312l Abs. 3 BGB) und § 2 Abs. 1 Nr. 6 UWG gleichlautende Legaldefinitionen des Begriffs „Online-Marktplatz“ eingeführt. Relevanz haben die Legaldefinitionen für die Transparenzgebote aus § 312l Abs. 1 BGB i. V. m. Art. 246d EGBGB und § 5b Abs. 1 Nr. 6 UWG. Danach sind die Betreiber von Online-Marktplätzen u. a. verpflichtet über die Funktionsweise von Ranking-Mechanismen, die Unternehmereigenschaft des Drittanbieters sowie über die Rollenverteilung innerhalb des für Plattformen typischen Dreipersonenverhältnisses aufzuklären.

Nach der Legaldefinition in § 312l Abs. 3 BGB bezeichnet der Begriff „Online-Marktplatz“ einen Dienst, der es Verbrauchern ermöglicht, durch die Verwendung von Software, die vom Unternehmer oder in dessen Namen betrieben wird, Fernabsatzverträge mit anderen Unternehmern oder Verbrauchern abzuschließen. Erfasst werden damit sowohl B2C- als auch C2C-Marktplätze. Klarstellend heißt es in § 312l Abs. 3 BGB, dass unter den Begriff „Software“ auch Webseiten, Teile einer Webseite oder Anwendungen (Apps) fallen. Die beispielhafte Aufzählung macht deutlich, dass der Begriff „Software“ möglichst weit und technologieneutral zu verstehen ist.<sup>175</sup> Erfasst werden daher auch andere Technologien, etwa sprachbasierte digitale Assistenten (Amazon Alexa, Apple Siri).

Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich bei Online-Marktplätzen um „virtuelle Markträume“, in denen Verbraucher mit Unternehmern oder anderen Verbrauchern unter Verwendung einer vom Betreiber des Online-Marktplatzes bereitgestellten Software Fernabsatzverträge abschließen können.<sup>176</sup> Der Regelungsstandort von § 312l BGB im allgemeinen Teil des Schuldrechts lässt erkennen, dass es nicht darauf ankommt, welche Art von Fernabsatzvertrag auf dem Online-Marktplatz geschlossen wird. Die von § 312l BGB erfassten Verträge können daher grundsätzlich jede beliebige Leistung zum Gegenstand haben.<sup>177</sup> Keine Online-Marktplätze sind Online-Shops von Unternehmen, in denen diese ausschließlich ihre eigenen Waren oder Dienstleistungen anbieten. Bei hybriden Geschäfts-

<sup>175</sup> Vgl. BT-Drs. 19/27655, S. 28.

<sup>176</sup> BT-Drs. 19/27655, S. 28; Busch, in: BeckOGK BGB, Stand: 1.3.2025, § 312l BGB Rn. 7.

<sup>177</sup> In seiner derzeit geltenden Fassung enthält § 312l BGB eine Bereichsausnahme für Verträge über Finanzdienstleistungen. Im Zuge der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2673 in Bezug auf im Fernabsatz geschlossene Finanzdienstleistungen wird diese Bereichsausnahme künftig entfallen.

modellen, die Vermittlung und Eigenvertrieb miteinander verbinden, bedarf es einer funktionalen Differenzierung. § 312l BGB ist in diesen Fällen lediglich auf den Teil der Geschäftstätigkeit anwendbar, der die Vermittlungstätigkeit betrifft. Preisvergleichsplattformen und Bewertungsportale, die auf Angeboten hinweisen, bei denen die Verbraucher aber für den Vertragsschluss auf die Webseite des Drittanbieters weitergeleitet werden, fallen nicht unter den Begriff des Online-Marktplatzes.<sup>178</sup>

Da die Definition des Begriffs „Online-Marktplatz“ in § 2 Abs. 1 Nr. 6 UWG mit derjenigen in § 312l Abs. 3 BGB übereinstimmt, gilt das oben Gesagte für § 2 Abs. 1 Nr. 6 UWG entsprechend.<sup>179</sup>

### III. Verhältnis der Begriffe und der Regelwerke zueinander

DMA, DSA und AVMD-RL (2018) gehören zur ersten Generation europäischer Regelwerke, die auf dem Konzept der „Plattform“ beruhen. Auf der einen Seite ist die Plattformregulierung abzugrenzen von der Regulierung des Angebots eigener Inhalte. Auf der anderen Seite ist das Bereitstellen einer Plattform abzugrenzen vom Betrieb der zugrundeliegenden Infrastruktur, insbesondere dem Durchleiten der die Plattform tragenden Signale durch ein Telekommunikationsnetz („das“ Internet) und dem Speichern der Plattform auf einem Server. Das europarechtliche Konzept der Plattform hebt somit die bisherige regulatorische „Gabelung“ vom Angebot eigener Inhalte einerseits und der bloßen Vermittlung fremder Inhalte andererseits, wie sie für das europäische Medienrecht systemprägend war, auf.<sup>180</sup> Die Kommunikationstechnologie – Netzinfrastrukturen und Telekommunikationsdienste – unterliegen dem weitgehend harmonisierten Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation, vor allem der Kodex-RL 2018/1972. Die Regulierung der Inhalte hingegen ist (noch) weitgehend die Angelegenheit der Mitgliedstaaten; eine Ausnahme hierzu ist etwa die AVMD-RL. Das Konzept der „Plattform“ bzw. des „Plattformdienstes“ fügt sich jedoch nicht passgenau in diese Dichotomie ein. Plattformen bauen einerseits auf Telekommunikationsinfrastrukturen und -diensten auf, nämlich dem Internet, und sind damit – technologisch gesprochen – Teil des zu transportierenden Signals. Andererseits stellen Plattformen häufig keine eigenen Inhalte zur Verfügung, sondern vermitteln Inhalte Dritter.

Für die hier im Mittelpunkt stehende Frage nach der Verantwortung von digitalen Intermediären ist insbesondere das Zusammenspiel des DSA mit anderen europäischen Regelungen im Bereich des Plattform- und Medienrechts von Bedeutung. Das Verhältnis des DSA zu anderen europäischen Rechtsakten regelt Art. 2 Abs. 4 DSA. Danach lässt der DSA die Vorschriften anderer europäischer Rechtsakte „unberührt“, die andere Aspekte der Erbringung von Vermittlungsdiensten im Binnenmarkt regeln oder die Bestimmungen des DSA präzisieren und ergänzen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass der DSA als sektorübergreifender (horizontaler) Rechtsakt bestehende sektorspezifische (vertikale) Rechtsakte ergänzt und nicht ersetzt.<sup>181</sup> Umgekehrt werden die Regelungen des DSA durch andere Regelungen des Unionsrechts ergänzt und in einigen Fällen auch präzisiert. Das Zusammenspiel des DSA mit anderen europäischen Rechtsakten folgt insoweit dem Prinzip der wechselseitigen Komplementarität.<sup>182</sup>

178 Busch, in: BeckOGK BGB, Stand: 1.3.2025, § 312l BGB Rn. 14; ebenso Köhler, in: Köhler/Feddersen, UWG, 44. Aufl. 2026, § 2 UWG Rn. 6.3 (für § 2 Nr. Abs. 1 Nr. 6 UWG).

179 Vgl. Sosnitzer, in: Ohly/Sosnitzer, UWG, 8. Aufl. 2023, § 2 UWG Rn. 92.

180 Vgl. Erwägungsgrund 7 Satz 2 der Kodex-RL; Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 Rn. 7; ausf. Oster, European and International Media Law, 2017, S. 13 ff.

181 Müller-Terpitz, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 2 Rn. 13; Busch, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 2 DSA Rn. 18.

182 So treffend Raue, ZUM 2023, 160 (162); Hofmann, in: Hofmann/Raue, DSA, 2022, Art. 2 Rn. 36; Sesing-Wagenpfeil, in: Borges/Hilber (Hrsg.), BeckOK IT-Recht, 20. Edition, Stand: 1.10.2025, Art. 2 DSA Rn. 32; siehe auch Busch, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 2 DSA Rn. 19.

Art. 2 Abs. 4 DSA enthält eine nicht abschließende Auflistung von Rechtsakten, die der DSA unberührt lässt. Soweit es sich dabei um Richtlinien handelt (etwa die AVMD-RL) folgt daraus zugleich, dass auch die nationalen Vorschriften, die zur Umsetzung der dort genannten Rechtsakte dienen, ebenfalls durch den DSA nicht berührt werden. Der jeweilige Unionsrechtsakt, der vom DSA unberührt bleibt, dient in diesen Fällen als eine Art „Schutzschild“<sup>183</sup> für nationale Umsetzungsrechtsakte.<sup>184</sup> Dies gilt allerdings nur soweit das nationale Umsetzungsgesetz zwingende Richtlinienvorgaben umsetzt. Soweit der nationale Gesetzgeber von Umsetzungsspielräumen Gebrauch macht, genießen die Vorschriften des DSA Anwendungsvorrang vor den nationalen Regelungen.<sup>185</sup>

Veranschaulichen lässt sich das Zusammenspiel des DSA mit anderen Unionsrechtsakten am Beispiel der AVMD-RL, die gemäß Art. 2 Abs. 4 lit. a DSA von den Regelungen des DSA unberührt bleiben soll. Mögliche Überschneidungen zwischen AVMD-RL und DSA ergeben sich in erster Linie mit den in Art. 28a f. AVMD-RL geregelten Video-Sharing-Plattform-Diensten, bei denen es sich typischerweise um Hosting-Dienste i. S. d. DSA handelt. Da Video-Sharing-Plattform-Dienste nach der Legaldefinition in Art. 1 Abs. 1 lit. aa AVMD-RL darauf ausgerichtet sind, die gespeicherten nutzergenerierten Inhalte der Allgemeinheit bereitzustellen, handelt es sich hierbei zugleich um Online-Plattformen i. S. d. Art. 3 lit. i DSA. Dies hat zur Folge, dass für Video-Sharing-Plattform-Dienste insbesondere die Art. 16–28 DSA Anwendung finden. Je nach Reichweite des Dienstes sind auch die besonderen Anforderungen für sehr große Online-Plattformen zu beachten (Art. 33 ff. DSA).

Der DSA ergänzt u. a. die Vorschriften der AVMD-RL zur Verhinderung von Gewalt oder Hass sowie zur Unterbindung der Verbreitung strafbarer Inhalte (Art. 28b Abs. 1 lit. b, lit. c AVMD-RL). So sind Hosting-Anbieter nach Art. 18 DSA verpflichtet, den Verdacht einer Straftat an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu melden. Auch in anderen Fällen geht der DSA über die Vorgaben der AVMD-RL hinaus. Während Art. 28b Abs. 3 UAbs. 3 lit. d AVMD-RL die Einführung eines Meldeverfahrens unter einen Zweckmäßigkeitvorbehalt stellt, sieht Art. 16 DSA verpflichtend die Einrichtung eines Melde- und Abhilfeverfahrens vor. Erwägungsgrund 68 DSA stellt klar, dass die Vorgabe des DSA die Regelungen der AVMD-RL insoweit ergänzen. Für Anbieter von Online-Plattformen sieht der DSA ferner die Einrichtung eines internen Beschwerdemanagementsystems sowie eines Verfahrens zur außergerichtlichen Streitbeilegung vor (Art. 20 f. DSA). Auch insoweit geht der DSA über die Vorgaben der AVMD-RL hinaus.

Weniger eindeutig ist das Verhältnis von DSA und AVMD-RL in Bezug auf den Schutz von Minderjährigen. Hier ergeben sich Überschneidungen zwischen Art. 28b Abs. 1 lit. a AVMD-RL und Art. 28 Abs. 1 DSA. Zusätzlich verschärft wird das Konkurrenzproblem durch die im Oktober 2025 veröffentlichten Leitlinien<sup>186</sup> der EU-Kommission nach Art. 28 Abs. 4 DSA, die eine Vielzahl konkreter Vorgaben zum Schutz von Minderjährigen enthalten (u. a. in Bezug auf Altersverifikationssysteme). Einige Stimmen in der Literatur sprechen sich dafür aus, Art. 28b Abs. 1 lit. a AVMD-RL als die speziellere Vorschrift anzusehen mit der Folge, dass die Vorgaben der AVMD-RL nicht durch Art. 28 Abs. 1 DSA verdrängt werden.<sup>187</sup> In diese Richtung deuten auch die Leitlinien der EU-Kommission zu Art. 28 Abs. 4 DSA, die betonen, dass die Leitlinien nicht dahin gehend verstanden werden sollten, dass sie

183 Raue, ZUM 2023, 160 (161); Sesing-Wagenpfeil, in: Borges/Hilber (Hrsg.), BeckOK IT-Recht, 20. Edition, Stand: 1.10.2025, Art. 2 DSA Rn. 33.

184 Busch, in: Mast/Kettermann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 2 DSA Rn. 18.

185 Erwägungsgrund 10 UAbs. 3 S. 4; siehe auch Sesing-Wagenpfeil, in: Borges/Hilber (Hrsg.), BeckOK IT-Recht, 20. Edition, Stand: 1.10.2025, Art. 2 DSA Rn. 34.

186 Europäische Kommission, Leitlinien für Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen im Internet gemäß Artikel 28 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/2065, ABl. EU C/2025/5519.

187 Sesing-Wagenpfeil, in: Borges/Hilber (Hrsg.), BeckOK IT-Recht, 20. Edition, Stand: 1.10.2025, Art. 2 DSA Rn. 41.

Verpflichtungen auslegen oder vorwegnehmen (engl. interpreting or preempting), die sich aus der AVMD-RL ergeben.<sup>188</sup> Im Zuge der anstehenden Novelle der AVMD-RL sollte eine Klarstellung des Verhältnisses zum DSA erfolgen.

## IV. Verbleibende Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten

Für die Frage nach der verbleibenden Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten angesichts der zunehmenden Rechtsetzungstätigkeit der EU sind drei Ebenen zu unterscheiden:

1. Inwieweit steht der EU zum Erlass eines Regelwerks die Rechtsetzungskompetenz zu,
2. haben die Mitgliedstaaten daneben noch eine eigene Rechtsetzungskompetenz und, wenn ja,
3. wie weit reicht die verbleibende Rechtsetzungskompetenz der Mitgliedstaaten?

### 1. Rechtsetzungskompetenz der EU

Die EU besitzt keine genuine Kompetenz zum Erlass medienrechtlicher Regelungen. Insbesondere verbietet Art. 167 Abs. 5 AEUV den Erlass harmonisierender Vorschriften u. a. zur Vielfaltssicherung in den Medien,<sup>189</sup> und auch die Grundrechtecharta – etwa Art. 11 EUGRCh – verleiht keine Rechtsetzungskompetenz (Art. 51 Abs. 2 EUGRCh). Allerdings folgt daraus nicht, dass die EU keine Regelungen erlassen darf, die die Medienfreiheit oder die Vielfaltssicherung betreffen. Sofern die Tatbestandsvoraussetzungen der Binnenmarkt-Rechtsetzungskompetenz des Art. 114 AEUV vorliegen, erlaubt der EuGH auch, dass im Rahmen der Binnenmarktharmonisierung maßgeblich ein anderes Ziel verfolgt wird.<sup>190</sup> Art. 114 AEUV setze „nicht voraus, dass in jedem Einzelfall, der von dem auf dieser Rechtsgrundlage ergangenen Rechtsakt erfasst wird, tatsächlich ein Zusammenhang mit dem freien Verkehr zwischen Mitgliedstaaten besteht“.<sup>191</sup> Die EU stützt ihre Regelwerke zur Plattformregulierung daher im Wesentlichen<sup>192</sup> auf Art. 114 AEUV. Dass etwa der DSA einzelne Regelungen zur Medienvielfalt vorsieht,<sup>193</sup> ist somit unschädlich.

Gemäß Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV muss die Rechtsangleichung aber „die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“. Bezugspunkt des Art. 114 AEUV sind somit Hemmnisse für den Wirtschaftsverkehr,<sup>194</sup> nicht aber beispielsweise Gefährdungen der Grundrechte. Positiv formuliert setzt Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV einen fördernden Effekt für den Binnenmarkt – „Verwirklichung der Ziele“ des Binnenmarktes – voraus. Für die Heranziehung von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage kommt es daher „entscheidend darauf an, dass der auf dieser Grundlage erlassene Rechtsakt tatsächlich die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern soll“.<sup>195</sup>

188 Ziff. 10 der Leitlinien zu Art. 28 Abs. 4 DSA; siehe auch European Commission, Commission Staff Working Document accompanying the Report on the application of Article 33 of Regulation (EU) 2022/2065 and the interaction of that Regulation with other legal Act, S 90.

189 Oster/Wagner, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand: EL 51 Oktober 2020, § 38 Rn. 21.

190 Vgl. EuGH, Rs. C-376/98 [2000] Deutschland/Parlament und Rat („Tabakwerberichtlinie“) [78].

191 EuGH BeckRS 2004, 77378 Rn. 41 – Österreichischer Rundfunk.

192 Daneben werden weitere Grundlagen herangezogen, etwa zum Datenschutz (Art. 16 AEUV): Diese können für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens aber außen vor bleiben.

193 Art. 14 Abs. 4 und Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 lit. b DSA; vgl. auch Erwägungsgründe 47 und 81 des DSA.

194 Korte, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 114 AEUV Rn. 40.

195 EuGH BeckRS 2004, 77378 Rn. 41 mwN – Österreichischer Rundfunk; vgl. Juristischer Dienst des Rates, Gutachten v. 4.4.2023, 8089/23, Rn. 22 ff.

Kompetenzrechtliche Bedenken bestehen daher gegen den EMFA.<sup>196</sup> Sowohl dessen Erwägungsgründe<sup>197</sup> wie auch der Aufsatz eines Vertreters der Kommission<sup>198</sup> rücken den Schutz und die Abwägung von Grundrechten in den Mittelpunkt des EMFA.<sup>199</sup> Der Schutz der Grundrechte – genauer: die Harmonisierung der Grundrechtsstandards – kann jedoch im Hinblick auf Art. 114 AEUV, Art. 51 Abs. 2 EUGRCh nur ein Mittel zu dem Zweck, den Binnenmarkt zu verwirklichen, aber kein Selbstzweck sein. Problematisch sind daher Regelungen wie etwa Art. 22 Abs. 1 bis 3 EMFA zur Zusammenschlusskontrolle, die keinen Binnenmarktbezug voraussetzen,<sup>200</sup> sondern *allein* auf den Schutz von Medienvielfalt und Medienfreiheit abstellen.<sup>201</sup>

## 2. Verbleibende Kompetenzen der Mitgliedstaaten

Soweit die EU auf der Grundlage ihrer Rechtsetzungskompetenz (dazu soeben 1.) eine vollharmonisierende Regelung trifft, bleibt den Mitgliedstaaten der Erlass eigener Regelungen in diesem Bereich grundsätzlich gesperrt. Dies gilt allerdings nur, soweit die EU die Kompetenz hatte, eine vollharmonisierende Regelung zu treffen, und eine solche Regelung auch tatsächlich getroffen hat. So bleibt den Mitgliedstaaten insbesondere die Kompetenz, trotz europäischer Harmonisierung weiterhin Regelungen zu Medienfreiheit und Medienpluralismus zu treffen.<sup>202</sup> Entsprechende Klauseln durchziehen das europäische Sekundärrecht.<sup>203</sup>

### a. DSA

Aus Erwägungsgrund 9 DSA ergibt sich, dass der DSA vollharmonisierend ist. Problematisch ist hieran zwar, dass dies nur in den Erwägungsgründen niedergelegt ist; diese sind rechtlich nicht verbindlich.<sup>204</sup> Es ist jedoch zu erwarten, dass der EuGH diesen Erwägungsgrund als Argument für die vollharmonisierende Wirkung des DSA akzeptieren wird.<sup>205</sup>

Erwägungsgrund 9 S. 1 DSA besagt, dass der DSA „die für Vermittlungsdienste im Binnenmarkt geltenden Vorschriften vollständig harmonisiert, um ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld sicherzustellen, das der Verbreitung rechtswidriger Online-Inhalte und den gesellschaftlichen Risiken, die die Verbreitung von Desinformation oder anderen Inhalten mit sich bringen kann, entgegenwirkt, und in dem die in der Charta verankerten Grundrechte wirksam geschützt und Innovationen gefördert werden.“ Nach Erwägungsgrund 9 S. 2 DSA dürfen die Mitgliedstaaten „keine zusätzlichen nationalen Anforderungen in Bezug auf die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallenden Bereiche erlassen oder beibehalten, es sei denn, dies ist in dieser Verordnung ausdrücklich vorgesehen, da dies die direkte und einheitliche Anwendung der

196 Vgl. Ory, ZRP 2023, 26 (29); Roß, EuR 2023, 450 (459); Kraetzig, NJW 2023, 1485 (1487f.); Cole/Etteldorf, European Media Freedom Act – Background Analysis, 2023, S. 15ff.; Hennemann, ZEuP 2024, 498 (503); Bayer, Digital Media Regulation within the European Union, 2024, S. 114; Gersdorf, Gutachten G zum 74. DJT 2024, S. G 97; Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (102); Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 3.

197 S. z. B. Erwägungsgrund 2 Satz 1 EMFA.

198 Malferrari EuZW, 2023, 49 (50).

199 Vgl. Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 2; vgl. Dörr/Weber, AfP 2023, 383 (385); Beaujean/Oelke/Wieryn, MMR 2023, 11 (15); Kraetzig, NJW 2023, 1485 (1487); Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (102); Hennemann, ZEuP 2024, 498 (503); Gersdorf, Gutachten G zum 74. DJT 2024, S. G 97).

200 In diese Richtung allein der – rechtlich unverbindliche – Erwägungsgrund 18 Satz 9 EMFA.

201 Bayer, Digital Media Regulation within the European Union, 1. Aufl. 2024, S. 114; Klumpp/Witte Paz, AfP 2024, 101 (102); Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 22 EMFA Rn. 10.

202 Vgl. auch zur Medienvielfalt als europarechtlich relevanter grundrechtlicher Schranke Cornils, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 11 EU-GRCharta Rn. 43.

203 Etwa Art. 85 DSGVO, Art. 1 Abs. 6 ECRL, Art. 1 Abs. 4 Dienstleistungsrichtlinie 2006/123, Art. 1 Abs. 3 EMFA, Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 und 45 Abs. 5 UAbs. 2 Kodex-RL, Art. 21 Abs. 4 FKVO sowie Erwägungsgrund 25 AVMD-Änderungsrichtlinie 2018.

204 EuGH CBeckRS 2005, 70929 Rn. 32 mwN – Deutsches Milch-Kontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas; BeckRS 2014, 81015 Rn. 31 – Karen Millen Fashions Ltd/Dunnes Stores und Dunnes Stores (Limerick) Ltd.

205 Vgl. Gumpff, ZfPW 2022, 446 (475).

für die Anbieter von Vermittlungsdiensten geltenden vollständig harmonisierten Vorschriften im Einklang mit den Zielen dieser Verordnung beeinträchtigen würde.“ Andere nationale Rechtsvorschriften, die für Anbieter von Vermittlungsdiensten gelten und die einem anderen berechtigten öffentlichen Interesse dienen als der DSA, dürfen die Mitgliedstaaten nach Erwägungsgrund 9 S. 3 DSA hingegen im Einklang mit dem Unionsrecht anwenden.

Den Mitgliedstaaten verbleibt damit zunächst die Kompetenz zum Erlass von Rechtsvorschriften, sofern dies im DSA ausdrücklich vorgesehen ist. Dies ist etwa der Fall bei der Bestimmung „rechtswidriger Inhalte“ gemäß Art. 3 lit. h DSA. Darüber hinaus dürfen die Mitgliedstaaten Regelungen erlassen, die nicht in den vom DSA vollharmonisierten Bereich fallen. Aus dem Umkehrschluss aus Erwägungsgrund 9 S. 1 DSA ergibt sich, dass dies folgende Regelungen sind: Solche,

- die keine Vermittlungsdienste betreffen, oder
- die zwar Vermittlungsdienste betreffen, aber nicht dazu dienen, ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld sicherzustellen, das der Verbreitung rechtswidriger Online-Inhalte und den gesellschaftlichen Risiken, die die Verbreitung von Desinformation oder anderen Inhalten mit sich bringen kann, entgegenwirkt.

Weiterhin in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt daher zunächst die Regulierung KI-generierter Inhalte, da diese als eigene Inhalte des KI-Anbieters zu qualifizieren sind (siehe V.2. und 5.). In die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt ferner Regulierung, die nicht dazu dient, ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld sicherzustellen, sondern dazu, Meinungs- und Medienvielfalt sicherzustellen. Zwar sieht auch der DSA einzelne Regelungen zur Medienvielfalt vor. Dies ist, wie unter a. dargestellt, auch nicht kompetenzwidrig. Wegen Art. 167 Abs. 5 AEUV wäre es aber kompetenzwidrig, wenn der DSA diese Fragen abschließend regeln wollte. Der nationale Gesetzgeber kann daher den Erlass von medienrechtlichen Vorschriften, die neben das Pflichtenregime des DSA treten, begründen. Dies gilt insbesondere für Vorschriften zur Medienvielfaltssicherung, aber auch für Regelungen zum Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit. Sofern der Ordnungsgeber nämlich in Erwägungsgrund 9 S. 1 DSA auf den Schutz der in der Charta verankerten Grundrechte hinweist, kann er insofern ebenfalls keine abschließende Regelung treffen (Art. 51 Abs. 2 EUGRCh).

Ob nationale Regelungen der Plattformregulierung, in Deutschland etwa §§ 78 ff. MStV zu Medienplattformen und §§ 91 ff. MStV zu Medienintermediären, neben dem DSA weiterhin Bestand haben, ist bislang noch nicht höchstrichterlich geklärt.<sup>206</sup> Zwischen DSA und MStV bestehen einige sachliche Überschneidungen, was für einen Anwendungsvorrang der europäischen Regelwerke spricht. So besteht sowohl nach Art. 27 DSA als auch nach § 85 und § 94 MStV eine Transparenzpflicht für Plattformanbieter. Auch können die von § 94 MStV verbotenen Verhaltensweisen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Inhalten i. S. d. DSA stehen.<sup>207</sup> Das Risiko von Auffindbarkeitsdiskriminierungen nach dem MStV kann gleichzeitig ein „systemisches Risiko“ i. S. d. DSA darstellen und damit ebenfalls beiden Regelwerken unterfallen.<sup>208</sup> Nach zutreffender Auffassung ist die Europarechtskonformität der Regelungen des MStV gleichwohl zu bejahen, da bzw. soweit sie die Vielfaltssicherung oder Fragen der Medien- und Meinungsfreiheit, etwa den Zugang zu Informationen, betreffen.<sup>209</sup> Der DSA zielt auf ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld ab, die Plattform- und Intermediärsregulierung nach dem MStV hingegen auf Vielfaltssicherung. Soweit sich der DSA etwa mit der Abwehr von Desinformation oder dem Schutz der gesellschaftlichen Debatte

<sup>206</sup> Vgl. etwa Grisse, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 27 Rn. 49.

<sup>207</sup> Bernhard, Medienintermediäre und Auffindbarkeitsdiskriminierungen, 2023, S. 325.

<sup>208</sup> Bernhard, Medienintermediäre und Auffindbarkeitsdiskriminierungen, 2023, S. 325.

<sup>209</sup> Vgl. Kuhlmann, ZUM 2023, 170 (175); a. A. etwa Flamme, Meinungsmacht der Algorithmen, 2024, S. 244.

befasst, erfolgt dies aus der Perspektive des Binnenmarktes: Unterschiedliche Herangehensweisen der Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung von Desinformation sollen keine Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen begründen. Eine eigenständige Regelung der Union zur Vielfaltssicherung besteht dadurch hingegen nicht.

§ 1 Abs. 2 S. 1 DDG verweist folgerichtig darauf, dass sich die inhalts- und vielfaltsbezogenen Anforderungen an digitale Dienste aus den medienrechtlichen Bestimmungen der Länder ergeben. Dies ist zwar für die europäische Rechtslage bedeutungslos, in der Sache aber zutreffend. DSA und MStV stehen in einem harmonischen Nebeneinander, in dem zwei Zahnräder der Plattformregulierung ineinander greifen. Für dieses Nebeneinander spricht auch, dass die Regelungen des DSA vor dem Hintergrund von dessen Binnenmarktrationalität nur für kommerzielle Plattformen gelten,<sup>210</sup> und teilweise auch nur für „sehr große Online-Plattformen“ mit mindestens 45 Mio. Nutzern in der EU. Die regulatorische Reichweite des DSA ist damit deutlich enger als der des MStV.<sup>211</sup> Folgerichtig stellt § 2 Abs. 2 JMStV klar, dass für Vermittlungsdienste i. S. d. DSA der JMStV (weiterhin) gilt, soweit nicht der DSA Anwendung findet. Betrachtete man den DSA insofern als abschließend, führte dies zu inakzeptablen Regelungslücken, die auch der europäische Verordnungsgeber nicht beabsichtigt haben konnte.

## b. EMFA

Im Rahmen des EMFA – dessen Primärrechtskonformität einmal unterstellt (dazu a.) – bestimmt Art. 1 Abs. 3 das Verhältnis zwischen EMFA und nationalem Medienrecht. Die in Art. 1 Abs. 3 EMFA genannten Regelungen lassen die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, ausführlichere oder strengere Vorschriften im Hinblick auf Maßnahmen, die sich auf Mediendienstanbieter auswirken, zu erlassen, sofern diese Vorschriften ein höheres Schutzniveau für Medienpluralismus oder redaktionelle Unabhängigkeit im Einklang mit dem EMFA gewährleisten und mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Der EMFA setzt damit lediglich einen basalen rechtsstaatlichen Rahmen, innerhalb dessen mitgliedstaatliche Maßnahmen der Medienregulierung operieren sollten.<sup>212</sup>

Für die Plattformregulierung nach Art. 18 EMFA sieht Art. 1 Abs. 3 EMFA eine Öffnungsklausel nicht vor. Art. 18 EMFA ist allerdings keine (abschließende) Regelung zur Medienvielfaltssicherung, sondern eine Verfahrensvorschrift zum Deplatforming von Medieninhalten. Eine entsprechende Regelung dürften die Mitgliedstaaten daher nicht mehr treffen, wohl aber weiterhin Maßnahmen zur Vielfaltssicherung auf Plattformen.

## c. DMA

Art. 1 Abs. 5 DMA regelt das Verhältnis des DMA zur Kompetenz der Mitgliedstaaten. Die Vorschrift ist äußerst missverständlich formuliert, ihre beiden Sätze 1 und 2 sind nicht aufeinander abgestimmt. Gekürzt um alle repetitiven und deklaratorischen Komponenten enthält Abs. 5 folgenden Inhalt: Die Mitgliedstaaten dürfen Unternehmen für Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich des DMA fallen, keine Verpflichtungen auferlegen.<sup>213</sup> Umgekehrt dürfen die Mitgliedstaaten Unternehmen für solche Angelegenheiten, die nicht in den Anwendungsbereich der DMA fallen, Verpflichtungen auferlegen.<sup>214</sup> Angelegenheiten, die nicht in den Anwendungsbereich des DMA fallen, sind

<sup>210</sup> Dies ergibt sich aus der Verweisungskette in Art. 3 lit. i i.V.m. lit. g sublit. iii) i.V.m. lit. a DSA i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. b RL (EU) 2015/1535.

<sup>211</sup> S. dazu § 91 MStV, insb.: mindestens 1 Mio. Nutzer.

<sup>212</sup> Vgl. zu Art. 21 EMFA Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 21 EMFA Rn. 6.

<sup>213</sup> Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 59, 78.

<sup>214</sup> Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 68.

nach Erwägungsgrund 9 S. 2 DMA Maßnahmen, mit denen andere legitime Ziele des öffentlichen Interesses im Sinne des AEUV und der Rechtsprechung des EuGH verfolgt werden. Hierzu zählt auch die Medienpluralität.<sup>215</sup> Wegen Art. 11 Abs. 2 EUGRCh, Art. 167 AEUV sollten die Mitgliedstaaten daher dazu befugt sein, Maßnahmen der nationalen Kultur- und Medienpolitik<sup>216</sup> auch dann zu treffen, wenn diese den Anwendungsbereich des DMA tangieren.<sup>217</sup>

Besonders problematisch ist die Frage nach der Anwendbarkeit nationalen Wettbewerbsrechts. Art. 1 Abs. 6 S. 2 DMA, der diese Frage eigentlich beantworten sollte, ist jedoch ebenfalls missverständlich formuliert. Nach der wohl zutreffenden Auffassung ist Abs. 6 S. 2 im Wege der Rechtsfortbildung unter den Vorbehalt des Abs. 5 zu stellen.<sup>218</sup> Die in Abs. 6 S. 2 genannten mitgliedstaatlichen Regelungen sind daher nur dann anwendbar – und durch mitgliedstaatliche Behörden durchsetzbar –, wenn sie Angelegenheiten betreffen, die nicht in den Anwendungsbereich des DMA fallen und nicht zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes führen. Die Frage, ob es sich bei einer nationalen Vorschrift um eine Wettbewerbsvorschrift i. S. d. Abs. 6 S. 2 handelt, kann danach offen bleiben.<sup>219</sup> Diese Lesart des Abs. 6 S. 2 wird gestützt durch Erwägungsgrund 10 DMA. Dessen Satz 2 bestätigt, dass die Anwendung der genannten Vorschriften nicht die Verpflichtungen, die Torwächtern nach dieser Verordnung auferlegt werden, und ihre einheitliche und wirksame Anwendung im Binnenmarkt berühren sollte. Für diese Lesart spricht schließlich auch, dass sie Verstöße gegen das Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*, Art. 50 EUGRCh)<sup>220</sup> minimiert.<sup>221</sup>

Aus diesem Grunde bedarf es stets der Prüfung im Einzelfall, ob eine nationale Regelung anwendbar ist oder nicht, und zwar unabhängig davon, ob diese als „Wettbewerbsvorschrift“ i. S. d. Abs. 6 S. 2 qualifiziert oder nicht.<sup>222</sup> Nationales Wettbewerbsrecht bleibt in jedem Fall anwendbar auf Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug und damit ohne Binnenmarktrelevanz,<sup>223</sup> auf Unternehmen, die keine Torwächter sind sowie auf nicht im Benennungsbeschluss aufgeführte zentrale Plattformdienste von Torwächtern.<sup>224</sup> Problematisch ist aber, ob nationales Wettbewerbsrecht, etwa § 19a GWB (so man diese Regelung denn als „Wettbewerbsvorschrift“ qualifiziert<sup>225</sup>), anwendbar bleibt, wenn einem Torwächter hinsichtlich eines gelisteten zentralen Plattformdienstes eine Pflicht auferlegt werden soll, welche über die konkret umgrenzten Verhaltenspflichten des DMA hinausgeht (z. B. eine strukturelle Separierung). Sieht man mit dem Ordnungsgeber in den Absätzen 5 und 6 konzeptionell unterschiedliche Normen oder in Abs. 6 die speziellere Norm

215 EuGH, Rs. C-368/95 [1997] Familiapress; vgl. Art. 21 Abs. 4 UAbs. 2 FKVO.

216 Dazu Oster/Wagner, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand: EL 51 Oktober 2020, § 38 Rn. 21.

217 Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 69.

218 Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 87.

219 Vgl. etwa Haus/Weusthof, WuW 2021, 318 (324); Bongartz, WuW 2022, 72 (73 ff.); im Ergebnis wie hier Grünwald, NZKart 2021, 496 (498).

220 Zur Anwendbarkeit von *ne bis in idem* im Wettbewerbsrecht EuGH, Rs. C-17/10 [2012] – Toshiba Corp. u. a. [94] m. w. N. Ausführlich zu *ne bis in idem* und dem DMA Andreangeli, European Competition Law Review 43 (2022), 496 (499 ff.); Harta, NZKart 2022, 102 ff.

221 Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 89.

222 Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 1 DMA Rn. 90.

223 Vgl. Heider/Kutscher, WuW 2022, 134 (140).

224 Vgl. Stellungnahme des Bundeskartellamtes zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses zum Digital Markets Act vom 25.4.2022, Ausschussdrucksache 20(9)59, S. 4 f.; Lettl, WRP 2021, 413 (417); Bongartz, WuW 2022, 72 (73); Grünwald, NZKart 2021, 496 (497 f.); Achleitner, in: Heger/Gourdet (Hrsg.), Fairen Wettbewerb in der Europäischen Union sichern, 2022, 77 (85); Brösamle/Etz, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), 2023, § 11 Rn. 28.

225 Auch das ist umstritten; eine Wettbewerbsvorschrift bejahend die hM: etwa Arbeitskreis Kartellrecht, Digital Markets Act: Perspektiven des (inter)nationalen Wettbewerbsrechts, 2021, S. 42 f.; Heinemann/Meier, EUZ 2021, 86 (99); Haus/Weusthof, WuW 2021, 318 (324 f.); Zimmer/Göhl, ZWeR 2021, 29 (59); Jovanovic/Greiner, MMR 2021, 678 (679); Haus/Rundel, RDI 2022, 125 (131); Achleitner, in: Heger/Gourdet (Hrsg.), Fairen Wettbewerb in der Europäischen Union sichern, 2022, 77 (84 f.); Podszun, Competition in the digital economy: What next after the Digital Markets Act? Statement for the Economic Committee of the German Bundestag, 2022, S. 8; Bongartz, WuW 2022, 72 (74); Franck/Peitz, Journal of European Competition Law & Practice 12 (2021), 513 (526); Haus, in: FS Dörr, 2022, 997 (1009 f.); Horn/Schmalenberger, K&R 2022, 465 (467); Colangelo, European Law Review 47 (2022), 597 (608); Brösamle/Etz, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), 2023, § 11 Rn. 26; verneinend hingegen Paal/Kumkar, NJW 2021, 809 (815); Polley/Konrad, WuW 2021, 198 (199); tendenziell auch Deuschle, European Competition Law Review 43 (2022), 557 (562); Gielen/Uphues, EuZW 2021, 627 (631 f.); Omlor/Heine, MedienWirtschaft 2022, 16 (24); offenlassend etwa Grünwald, NZKart 2021, 496 (496); Podszun/Bongartz/Langenstein, EuCML 2021, 60 (67); Körber, NZKart 2021, 379 (381); Paal/Kieß, ZfDR 2022, 1 (27); Westermann, ZHR 186 (2022), 325 (337).

gegenüber Abs. 5, ist dies uneingeschränkt zu bejahen.<sup>226</sup> Nach der hier vertretenen Auffassung ist Abs. 6 S. 2 hingegen unter dem Vorbehalt zu lesen, dass die Anwendung dieser Vorschriften durch nationale Behörden keine Angelegenheit betreffen darf, die in den Anwendungsbereich des DMA fällt. Nach dieser Lesart darf die nationale Regelung keine Anwendung finden, wenn ihr Vollzug durch eine nationale Stelle gegen Art. 1 Abs. 5 DMA verstieße. Dies wäre dann der Fall, wenn die Auferlegung einer Pflicht gegenüber einem Torwächter im Hinblick auf einen zentralen Plattformdienst, die über den DMA hinausgeht, zur Fragmentierung des Binnenmarktes im Anwendungsbereich der Verordnung beitrüge.

#### d. KI-VO

Nach Art. 50 Abs. 6 Alt. 2 KI-VO lässt Art. 50 KI-VO andere Transparenzpflichten, die im Unionsrecht oder dem nationalen Recht für Betreiber von KI-Systemen festgelegt sind, unberührt. Neben Art. 50 KI-VO bleibt daher die Kennzeichnungspflicht nach § 18 Abs. 3 MStV anwendbar.<sup>227</sup> Art. 50 KI-VO betrifft die Anbieter interaktiver KI-Systeme sowie die Anbieter und Betreiber von KI-Systemen, die synthetische Medien generieren. Die hiervon offen gelassene Lücke – Betreiber interaktiver KI-Systeme – füllt § 18 Abs. 3 MStV.

### 3. Begrenzung der Kompetenz der Mitgliedstaaten durch das Herkunftslandprinzip

Das Herkunftslandprinzip hat seine Wurzel in den Grundfreiheiten des europäischen Primärrechts<sup>228</sup> und ist u. a. in Art. 3 AVMD-RL und in Art. 3 ECRL sekundärrechtlich kodifiziert. Auf Art. 3 ECRL (in Deutschland umgesetzt durch § 3 DDG) liegt der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen; mit leichten Modifikationen<sup>229</sup> sind diese Überlegungen aber auf die AVMD-RL übertragbar.<sup>230</sup>

Zunächst stellt Art. 3 Abs. 1 ECRL fest, dass jeder Mitgliedstaat dafür Sorge tragen muss, dass die in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Diensteanbieter den in diesem Mitgliedstaat geltenden innerstaatlichen Vorschriften entsprechen, die in den koordinierten Bereich fallen. Gemäß Art. 3 Abs. 2 ECRL dürfen die Mitgliedstaaten den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat der EU oder eines EFTA-Staates nicht aus Gründen einschränken, die in diesen koordinierten Bereich fallen. Auf grenzüberschreitende Sachverhalte mit Bezug zu Staaten außerhalb der EU und der EFTA-Länder, beispielsweise Anbieter aus den USA, hat das Herkunftslandprinzip keine Auswirkung.<sup>231</sup>

#### a. Koordinierter Bereich

„Koordinierter Bereich“ sind nach Art. 2 lit. h ECRL die für die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft und deren Dienste in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen, ungeachtet der Frage, ob sie allgemeiner Art oder speziell für sie bestimmt sind. Der koordinierte Bereich ist weit gefasst. Er umfasst u. a. die Ausübung der Tätigkeit eines Dienstes der

<sup>226</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundeskartellamtes zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses zum Digital Markets Act vom 25.4.2022, Ausschussdrucksache 20(9)59, S. 5; Leistner, *Journal of Intellectual Property Law & Practice* 16 (2021), 778 (781); Grünwald, *NZKart* 2021, 496 (498); Bongartz, *WuW* 2022, 72 (74); Heger/Gourdet/Achleitner, *Fairen Wettbewerb in der Europäischen Union sichern*, 2022, 77 (84f.).

<sup>227</sup> Kern, *KIR* 2024, 94 (98).

<sup>228</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 120/78 [1979] *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein („Cassis de Dijon“)* [8].

<sup>229</sup> Siehe dazu Art. 3 Abs. 2 bis 7 AVMD-RL.

<sup>230</sup> Vgl. dazu etwa Kaspar, in: Binder/Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 5. Aufl. 2024, § 5a JMStV Rn. 3.

<sup>231</sup> Gerdemann, in: Heldt/Legner (Hrsg.), *DDG*, 2025, § 3 Rn. 10.

Informationsgesellschaft, beispielsweise Anforderungen betreffend das Verhalten des Diensteanbieters, Anforderungen betreffend Qualität oder Inhalt des Dienstes und Anforderungen betreffend die Verantwortlichkeit des Diensteanbieters. Das Herkunftslandprinzip umfasst grundsätzlich alle Rechtsgebiete: Zivilrecht und öffentliches Recht einschließlich des Strafrechts.<sup>232</sup> Nicht vom koordinierten Bereich umfasst sind die im Anhang der Richtlinie genannten Bereiche, insbesondere das Urheberrecht und vertragliche Schuldverhältnisse in Bezug auf Verbraucherverträge. Zu beachten sind ferner die Begrenzung des Anwendungsbereichs der ECRL insgesamt, vor allem im Hinblick auf den Medienpluralismus (Art. 1 Abs. 6 ECRL, dazu sogleich unter d.).

## b. Einschränkung

Auch der Begriff der „Einschränkung“ ist weit gefasst. In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten ist eine Einschränkung jede Regelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.<sup>233</sup>

## c. Ausnahme

Ausnahmsweise dürfen die Mitgliedstaaten unter den strengen Voraussetzungen des Abs. 4 von dem Verbot, in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Diensteanbieter ihren rechtlichen Anforderungen zu unterwerfen, abweichen. Hierfür muss ein darin genannter Grund vorliegen, etwa der Schutz der öffentlichen Ordnung oder der Verbraucherschutz, und es ist ein bestimmtes Verfahren unter Einbeziehung der Europäischen Kommission durchzuführen. Der Schutz der öffentlichen Ordnung umfasst insbesondere die Verhütung, Ermittlung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich des Jugendschutzes und der Bekämpfung der Hetze aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität, sowie von Verletzungen der Menschenwürde einzelner Personen.

Nach der Ausnahme des Art. 3 Abs. 4 ECRL dürfen die Mitgliedstaaten allerdings nur Maßnahmen „im Hinblick auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft“ ergreifen. Der EuGH interpretiert die Regelung so, dass hierunter nicht „generell-abstrakte Maßnahmen fallen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten“.<sup>234</sup> Dies bedeutet nach dem EuGH nicht, dass die Mitgliedstaaten solche Maßnahmen ohne Beachtung der strengen Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 4 ECRL erlassen dürfen, sondern umgekehrt, dass sie solche Maßnahmen gar nicht ergreifen dürfen.<sup>235</sup> Die Kommission vertrat daher in ihrer Stellungnahme vom 1. Juli 2024 und erneut im Schreiben vom 11. November 2024 die Ansicht, dass bestimmte notifizierte Vorschriften des 6. Medienänderungsstaatsvertrages (MÄStV) im Widerspruch zu Art. 3 ECRL stünden, da sie abstrakte Verpflichtungen für Dienstleistungserbringer unabhängig vom Ort ihrer Niederlassung vorsähen.<sup>236</sup> Der 6. MÄStV sieht u. a. neue Regelungen im JMStV vor, nach denen Diensteanbieter

232 Sesing-Wagenpfeil, in: Borges/Hilber (Hrsg.); BeckOK IT-Recht, 16. Edition, Stand: 1.7.2024, § 3 TMG Rn.16; Gerdemann, in: Heldt/Legner (Hrsg.), DDG, 2025, § 3 Rn.10.

233 VG Berlin MMR 2025, 761 Rn.66 – Spotify; grundlegend EuGH NJW 1975, 515 (516); s. auch EuGH NVwZ 2018, 567 Rn.35; NVwZ 2015, 506 Rn.45 m. w. N.; Liesching, in: BeckOK Jugendschutzrecht, 5. Edition, Stand: 1.6.2025, § 3 DDG Rn.18.

234 EuGH, Rs. C-376/22 [2023] Google Ireland/KommAustria [60]; bestätigt in verb. Rs. C662/22 und C667/22 [2024] Airbnb Ireland und Amazon/Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni [70]; vgl. VG Berlin MMR 2025, 761 Rn.69 – Spotify; Liesching, in: BeckOK Jugendschutzrecht, 5. Edition, Stand: 1.6.2025, § 3 DDG Rn.27.

235 EuGH, Rs. C-376/22 [2023] Google Ireland/KommAustria [59].

236 Kommission, Stellungnahme, C(2024) 4659 zur Notifizierung 2024/188/DE, 1. Juli 2024, S.5f.; Reaktion auf die Antwort des Mitgliedstaats zur Notifizierung 2024/188/DE, 11. November 2024, S.1.

technische Maßnahmen ergreifen sollten, um den Zugang zu bestimmten Inhalten nur Personen eines bestimmten Mindestalters sicherzustellen. Die Rechtsprechung des EuGH zeitigt erhebliche Auswirkungen auf die nationale Plattformregulierung (dazu sogleich unter d.).

#### **d. Auswirkungen auf die Plattformregulierung**

Das Herkunftslandprinzip und die strikte Rechtsprechung des EuGH zu Art. 3 Abs. 4 ECRL schränken die regulatorischen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten gegenüber den Anbietern von Online-Plattformen und Suchmaschinen, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, erheblich ein. Zwei Fragestellungen, die auch aktuellen gerichtlichen Verfahren zugrundeliegen, sind voneinander zu unterscheiden:

1. Was sind „generell-abstrakte Maßnahmen [usw.]“ i. S. d. Rechtsprechung des EuGH (dazu aa.)?
2. Welche Auswirkung hat Art. 1 Abs. 6 ECRL auf die Anwendbarkeit des Herkunftslandprinzips auf Maßnahmen der Vielfaltssicherung (dazu bb.)?

##### **aa. Das Konzept der „generell-abstrakten Maßnahmen“**

Die Beantwortung der Frage, was der EuGH unter „generell-abstrakten Maßnahmen“ versteht, „die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten“, soll am Beispiel des § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV veranschaulicht werden. Danach sind pornografische Inhalte in Deutschland unzulässig, wenn nicht sichergestellt ist, dass sie ausschließlich Erwachsenen zugänglich sind. Diese Regelung war und ist Gegenstand einiger verwaltungsgerichtlicher Verfahren in Deutschland, die Sperrverfügungen gegenüber Access-Providern betreffen, um den Zugang zu pornographischen Inhalten eines bestimmten Anbieters aus Zypern zu unterbinden.<sup>237</sup>

(1.) § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 JMStV fällt in den koordinierten Bereich, da die Vorschrift das Verhalten von Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft betrifft.

(2.) Die Regelung ist geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel – in diesem Fall die grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen – zu behindern.

(3.) Ob der Ausnahmetatbestand des Art. 3 Abs. 4 ECRL eingreift, ist fraglich:

(a) § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV ist eine gesetzliche Regelung und keine Einzelfallentscheidung und damit „generell-abstrakt“.

(b) Diese bezieht sich auf eine „allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft“, nämlich Telemedienanbieter.

(c) Die Vorschrift gilt unterschiedslos für alle Telemedienanbieter, denn sie unterscheidet nicht zwischen Diensten, die in anderen Mitgliedstaaten der EU niedergelassen sind, und solchen, auf die das nicht zutrifft.

<sup>237</sup> VG Neustadt, Beschl. v. 28.4.2025, Az. 5 L 77/25.NW – Landesmedienanstalt RLP/Aylo; VG Düsseldorf, Beschl. v. 19.11.2025, Az. 27 L 805/24, 27 L 806/24, 27 L 1347/24, 27 L 1348/24, 27 L 1349/24, 27 L 1350/24 – Landesanstalt für Medien NRW/Aylo I-VI; VG Berlin, Beschl. v. 24.5.2025, Az. VG 32 L 25/25, VG 32 L 26/25 – mabb/Aylo I und II.

Unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des EuGH dürfte die Anwendbarkeit des § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV für Anbieter, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU erbracht werden, daher ausgeschlossen sein.<sup>238</sup> Um hieraus eine Handlungsempfehlung für die Mitgliedstaaten abzuleiten, müssen zunächst das Ausmaß und dann die Ratio der EuGH-Rechtsprechung erörtert werden.

Nach dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, der auch für das EU-Recht gilt, muss eine Maßnahme, die die Grundrechte einschränkt, gesetzlich vorgesehen sein (Art. 52 Abs. 1 S. 1 EUGRCh). Unzulässig wäre demnach eine Verwaltungsentscheidung, die in die Grundrechte eines ausländischen Diensteanbieters eingreift, wenn diese Entscheidung einer gesetzlichen Grundlage entbehrt. Beispielsweise dürften die Landesmedienanstalten ohne eine gesetzliche Grundlage – wie gegenwärtig § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV i. V. m. § 20 Abs. 4 JMStV i. V. m. § 109 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 3 MStV – keine Unterlassungsverfügung gegenüber einem Anbieter pornographischer Inhalte oder eine Sperrverfügung gegenüber einem Access-Provider erlassen.

Da das Herkunftslandprinzip nach Art. 3 Abs. 2 ECRL definitionsgemäß eine wirtschaftliche Tätigkeit voraussetzt,<sup>239</sup> wird eine solche Verwaltungsentscheidung mindestens in die unternehmerische Freiheit des Anbieters nach Art. 16 EUGRCh eingreifen, womöglich sogar in dessen Kommunikationsfreiheit nach Art. 11 EUGRCh (dazu II.1.). Eine Maßnahme, die unter Art. 3 Abs. 4 ECRL fällt, aber keine gesetzliche Grundlage hat, kann daher rechtslogisch nicht existieren. Verstünde der EuGH unter einer „generell-abstrakten Maßnahme“ im Sinne seiner Rechtsprechung jede gesetzliche Grundlage für eine grundrechtseinschränkende Einzelfallmaßnahme (wie beispielsweise eine Unterlassungs- oder eine Sperrverfügung), bliebe für Art. 3 Abs. 4 ECRL somit kein Anwendungsbereich mehr. *Argumentum ad absurdum* kann dieses Ergebnis vom EuGH nicht gewollt sein. Es muss demnach in der Konzeption des EuGH Regelungen geben, bei denen es sich um eine gesetzliche Grundlage für eine Einzelfallmaßnahme i. S. d. Art. 3 Abs. 4 ECRL handelt, die aber keine „generell-abstrakte Maßnahme“ im Sinne seiner Rechtsprechung darstellen.

Eine solche Regelung könnte zunächst, in spiegelbildlicher Umkehr der Begrifflichkeit des EuGH, eine „speziell-konkrete“ Gesetzgebung darstellen. So könnte § 4 Abs. 2 Nr. 1 JMStV anordnen, dass die pornographischen Inhalte des konkreten Anbieters – in den genannten Verwaltungsgerichtsentscheidungen war dies *Aylo* – unzulässig sind. Eine solche Einzelfallgesetzgebung wäre wohl eine Einzelfallmaßnahme i. S. d. Art. 3 Abs. 4 ECRL; sie wäre jedoch nicht nur wegen eines Verstoßes gegen das Verbot eines Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG) verfassungsrechtlich unzulässig, sondern verstieße auch gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot. Dies kann vom EuGH also nicht gemeint sein.

Die Überlegungen des EuGH lassen sich stattdessen wie folgt erklären: Die Betonung der Begrifflichkeit des EuGH liegt auf der „unterschiedslosen Geltung“. § 4 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV dient wiederum als Beispiel: Die Regelung erklärt pornographische Inhalte von Telemedienanbietern, die nicht nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden, für „unzulässig“. Eine behördliche Entscheidung, die die Unzulässigkeit konstitutiv begründet, ist somit nicht erforderlich. § 20 Abs. 4 JMStV i. V. m. § 109 Abs. 1 S. 1 MStV verlangt lediglich, dass die zuständige Landesmedienanstalt einen Verstoß gegen MStV bzw. JMStV „feststellt“; nicht erst die Entscheidung der Landesmedienanstalt begründet den Verstoß, sondern das Gesetz. § 20 Abs. 4 JMStV i. V. m. § 109 Abs. 1 S. 2 MStV sieht dementsprechend die Möglichkeit einer behördlichen Beanstandung vor. Hierbei handelt es sich um einen bloß feststellenden Verwaltungsakt, der nicht vollstreckbar ist (und auch keiner Vollstre-

<sup>238</sup> Dazu etwa VG Düsseldorf, Beschl. v. 19.11.2025, Az. 27 L 1347/24, Rn. 66 ff. – Landesanstalt für Medien NRW/Aylo III; vgl. auch Liesching, in: BeckOK Jugendschutzrecht, 5. Edition, Stand: 1.6.2025, § 5a JMStV Rn. 1c, zu § 5a JMStV.

<sup>239</sup> Vgl. dazu die Legaldefinition des „Dienstes der Informationsgesellschaft“ in Richtlinie 2015/1535 sowie auch Erwägungsgrund 18 Satz 1 ECRL.

ckung bedarf).<sup>240</sup> Auch der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 JMStV tritt *ex lege* ein, ohne dass es hierfür eines behördlichen Aktes bedarf. Die generell-abstrakte Regelung des § 4 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV *gilt* damit (d. h. sie bedarf keines behördlichen Umsetzungsaktes mehr) *unterschiedslos* (d. h. gegenüber allen Anbietern von Telemedieninhalten).

Die dargestellte Überlegung beruht auf der Annahme, dass sich Diensteanbieter grundsätzlich rechtstreu verhalten wollen. Ein rechtstreuer Anbieter pornographischer Inhalte würde einen Verstoß gegen § 4 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV vermeiden, ohne hierfür erst eine behördliche Entscheidung abzuwarten. Damit ist § 4 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV unmittelbar für das Herkunftslandprinzip relevant.

Konsequenz einer solchen Ratio des EuGH wäre daher, dass es sich letztlich nur um eine rechtstechnische Frage der Formulierung der Regelung handelt. § 4 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 2 JMStV dürfte – jedenfalls in seiner Wirkung für Diensteanbieter aus anderen EU-Staaten – pornographische Angebote, die nicht nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden, nicht für „unzulässig“ erklären, sondern müsste als Ermächtigungsgrundlage für die zuständige Behörde formuliert werden, die ein entsprechendes Angebot in einer Einzelfallentscheidung für unzulässig erklärt.<sup>241</sup> Unter VIII.3. wird insofern eine Handlungsempfehlung an die Landesgesetzgeber vorgeschlagen. Eine solche Regelungstechnik ist der deutschen Rechtsordnung nicht gänzlich fremd; so sah § 3e Abs. 3 NetzDG bis zu seiner Aufhebung vor, dass die Pflichten nach §§ 2, 3 und 3b NetzDG a. F. für Anbieter von Videosharingplattform-Diensten aus einem anderen EU-Mitgliedstaat nur auf der Grundlage und im Umfang einer Anordnung der zuständigen Behörde galten.

Zu beachten ist aber, dass eine entsprechende Gesetzesänderung die europarechtlichen Bedenken nur erheblich abschwächen, nicht aber ganz beseitigen würde. Selbstverständlich müssten entsprechende Einzelfallentscheidungen immer noch nach Art. 3 Abs. 4 ECRL gerechtfertigt werden. Insofern liegt aber eine Berufung auf Menschenwürde, Jugendschutz und/oder Bekämpfung von Hetze nach Art. 3 Abs. 4 lit. a) sublit. i) erster SpStr. ECRL nahe.

Eine zu weite Auslegung des Herkunftslandprinzips stieße in der Bundesrepublik auf verfassungsrechtliche Bedenken. Verfassungsrechtlich geschützte Interessen, die von der Plattformregulierung betroffen sind, sind insbesondere die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG),<sup>242</sup> das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), der Kinder- und Jugendschutz (Art. 5 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG)<sup>243</sup> sowie die Rundfunk- und Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) einschließlich des Medienpluralismus.<sup>244</sup> Die Bemühungen um eine Eingrenzung von Schutzgefährdungen für diese Interessen werden nicht in allen europäischen Mitgliedstaaten nach Maßstäben geführt, die denen des Grundgesetzes entsprechen; zu nennen ist hier insbesondere die notorisch laxer Regulierung durch die europäische Hauptniederlassung der wohl meisten außereuropäischen Plattformanbieter, Irland. Je weiter die Auslegung des Herkunftslandprinzips – und damit der Verzicht einer nationalen Regulierung ausländischer Anbieter – reicht, desto mehr provoziert dies verfassungsrechtliche Bedenken. In seiner Entscheidung zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung stellte das BVerfG fest, dass die Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG, etwa

240 VG Berlin MMR 2025, 761 Rn. 32 – Spotify; vgl. BVerwG NVwZ 2014, 1594 Rn. 20 – Teletext; Schuler-Harms, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 109 Rn. 13; Holtz, in: Raue/Hegemann (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 19 Rn. 39.

241 Vgl. dazu Knoke/Krüger/Sachs, EuZW 2024, S. 957 (960f.), ihnen folgend VG Düsseldorf, Beschl. v. 19.11.2025, Az. 27 L 1347/24, Rn. 83 – Landesanstalt für Medien NRW/Aylo III, am Beispiel des § 3e NetzDG a. F.

242 Vgl. dazu § 1 Halbs. 2 sowie § 4 JMStV.

243 Dazu § 1 Halbs. 1, §§ 5 ff. JMStV; vgl. BVerfG NJW 1991, 1471 f. – Josefine Mutzenbacher; VG Neustadt, Beschl. v. 28.4.2025, Az. 5 L 77/25.NW, Rn. 71 – Landesmedienanstalt RLP/Aylo.

244 Vgl. BVerfG NJW 1966, 1603 (1604f.) – Spiegel; Schemmer, in: BeckOK GG, 63. Edition, Stand: 15.09.2025, Art. 5 Rn. 49.

an die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), nicht auf das deutsche Staatsgebiet begrenzt ist.<sup>245</sup> Eine Schutzpflicht deutscher Staatsgewalt für Gefährdungen der Grundrechte gilt erst recht, wenn sich diese Gefährdung aus dem Ausland auf deutsches Territorium auswirkt. § 2 Abs. 1 S. 2 JMStV bringt dies zum Ausdruck, indem die Regelung – unter Beachtung der Vorgaben der Art. 3 und 4 AVMD-RL sowie des Art. 3 ECRL – abweichend vom Sitzlandprinzip den JMStV auch für Anbieter mit Sitz in einem anderen Land für anwendbar erklärt, soweit die Angebote zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind (Marktortprinzip bzw. targeting approach). Von der Bestimmung zur Nutzung in Deutschland ist nach § 2 Abs. 1 S. 3 JMStV auszugehen, wenn sich die Angebote in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in Deutschland richten oder in Deutschland einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen.

### **bb. Die Auslegung des Art. 1 Abs. 6 ECRL**

Auch bei den Verpflichtungen nach §§ 78 ff. (Medienplattformen) und §§ 91 ff. MStV (Medienintermediäre)<sup>246</sup> handelt es sich um „generell-abstrakte Maßnahmen“ i. S. d. Rechtsprechung des EuGH, gegen die entsprechende europarechtliche Bedenken bestehen. Das VG Berlin hat die Frage nach der Europarechtskonformität der Transparenzpflicht nach § 93 MStV gemäß Art. 267 AEUV dem EuGH vorgelegt.<sup>247</sup> Auch hier gilt das eben aufgeworfene Problem, welches sich aber durch eine unter VIII.3. vorgeschlagene Gesetzesformulierung beheben ließe.

Für die hier in Rede stehenden Regelungen des MStV kommt aber hinzu, dass sie dezidiert der Medienvielfalt dienen. Gemäß Art. 1 Abs. 6 ECRL bleiben Maßnahmen, die unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts (lies: EU-Rechts) der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen, von der ECRL unberührt. Erwägungsgrund 63 der ECRL führt diese Überlegung weiter aus. Danach hält die ECRL „die Mitgliedstaaten nicht davon ab, den verschiedenen sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Auswirkungen Rechnung zu tragen, zu denen das Entstehen der Informationsgesellschaft führt.“<sup>248</sup> Insbesondere darf die ECRL „nicht Maßnahmen verhindern, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erlassen könnten, um soziale, kulturelle und demokratische Ziele unter Berücksichtigung ihrer sprachlichen Vielfalt, der nationalen und regionalen Besonderheiten sowie ihres Kulturerbes zu erreichen und den Zugang der Öffentlichkeit zu der breitestmöglichen Palette von Diensten der Informationsgesellschaft zu gewährleisten und zu erhalten.“<sup>249</sup> Art. 1 Abs. 6 i. V. m. Erwägungsgrund 63 ECRL bringt somit den primärrechtlich verankerten Grundsatz zum Ausdruck, wonach die EU nicht die Kompetenz der Mitgliedstaaten beschneiden darf, Regelungen zu Medienfreiheit und Medienpluralismus zu treffen (dazu oben 1. und 2.).

Art. 1 Abs. 6 ECRL könnte daher dazu führen, dass vielfaltssichernde Regelungen gar nicht erst dem Herkunftslandprinzip nach Art. 3 ECRL unterfallen. Dies betrifft im Kern den territorialen Anwendungsbereich von MStV und JMStV. Gemäß § 1 Abs. 7 S. 1 MStV gilt der MStV für Anbieter von Telemedien, wenn sie in Deutschland niedergelassen sind.<sup>250</sup> Abweichend davon gelten gemäß § 1 Abs. 8 S. 1 MStV für Medienintermediäre, Medienplattformen und Benutzeroberflächen die besonderen Bestimmungen der §§ 78 bis 96 MStV, soweit sie zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind (sog.

<sup>245</sup> BVerfGE 154, 152 Rn. 88 ff. – Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung.

<sup>246</sup> Vgl. dazu VG Berlin MMR 2025, 761 Rn. 69 – Spotify.

<sup>247</sup> VG Berlin MMR 2025, 761 – Spotify.

<sup>248</sup> Erwägungsgrund 63 Satz 1 ECRL.

<sup>249</sup> Erwägungsgrund 63 Satz 2 ECRL.

<sup>250</sup> Die Niederlassung bestimmt sich nach §§ 2 und 3 DDG.

Marktortprinzip). Nach Satz 2 sind Medienintermediäre, Medienplattformen oder Benutzeroberflächen dann als zur Nutzung in Deutschland bestimmt anzusehen, wenn sie sich in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in Deutschland richten oder in Deutschland einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen. Ähnliches gilt gemäß § 2 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des JMStV für dessen Anwendbarkeit.

Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung,<sup>251</sup> die auch die Europäische Kommission teilt,<sup>252</sup> schließt Art. 1 Abs. 6 ECRL nicht die Anwendung des Herkunftslandprinzips aus. Insofern wird vorgebracht: Anders als Art. 1 Abs. 5 ECRL besage Art. 1 Abs. 6 ECRL nicht, dass die Richtlinie „keine Anwendung“ auf Maßnahmen der Vielfaltssicherung finde, sondern, dass sie diese „unberührt“ lasse. Außerdem müssten Maßnahmen i. S. d. Art. 1 Abs. 6 ECRL „unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts“ (lies: EU-Rechts) ergehen, wozu auch die ECRL selbst und damit ihr Herkunftslandprinzip zähle. Art. 1 Abs. 6 ECRL dient nach Auffassung der Kommission dazu, „die Bedeutung hervorzuheben, die die Union der Verteidigung des Pluralismus als Element beimisst“.<sup>253</sup>

Dieser Lesart kann indes nicht gefolgt werden. Nach zutreffender Auffassung bewirkt Art. 1 Abs. 6 ECRL vielmehr, dass das Herkunftslandprinzip nach Art. 3 ECRL auf Maßnahmen der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus keine Anwendung findet.<sup>254</sup> Im Hinblick auf den mit Art. 1 Abs. 6 ECRL nahezu gleichlautenden Art. 1 Abs. 4 Dienstleistungsrichtlinie 2006/123<sup>255</sup> hat der EuGH nunmehr entschieden, dass diese Vorschrift eine von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahme, mit der zum Schutz der kulturellen Vielfalt für die Lieferung von Büchern Mindestgebühren festgelegt werden, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausschließt.<sup>256</sup> Es ist davon auszugehen, dass der EuGH diese Rechtsprechung auf Art. 1 Abs. 6 ECRL überträgt.

251 So etwa Liesching, in: BeckOK Jugendschutzrecht, 5. Edition, Stand: 1.6.2025, § 3 DDG Rn.23; Holznagel, Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen, Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag), 12.6.2020, S.16.

252 KOM, Notifizierung 2024/188/DE, C(2024) 4659 final, S. 6.

253 KOM, Notifizierung 2024/188/DE, C(2024) 4659 final, S. 6.

254 So auch Cornils, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 1 Rn.61; Martini, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.11.2021, § 1 MStV Rn. 74; Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 95. AL April 2023, § 1 MStV Rn.90.

255 Die Vorschrift besagt: „Diese Richtlinie berührt nicht die Maßnahmen, die auf gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht ergriffen werden, um die kulturelle oder sprachliche Vielfalt oder den Medienpluralismus zu schützen oder zu fördern.“

256 EuGH, Rs. C366/24 [2025] Amazon EU [45].

## V. Anwendungsfälle

Zur Veranschaulichung des Zusammenspiels der regulatorischen Rahmenbedingungen für Kommunikationsintermediäre werden im Folgenden beispielhaft einzelne Intermediäre, die die öffentliche Kommunikation wesentlich prägen, unter die Begrifflichkeiten der dargestellten Regelwerke subsumiert. Dies umfasst soziale Netzwerke, Online-Suchmaschinen, Videoportale mit nutzergenerierten Inhalten, Messenger-Dienste und Systeme generativer KI.

### 1. Soziale Netzwerke

Soziale Netzwerke (z. B. Facebook, Instagram, Twitter/X) unterliegen als Online-Plattformen i. S. d. Art. 3 lit. i DSA insbesondere den Bestimmungen des DSA. Anwendbar sind neben dem Haftungsprivileg des Art. 6 DSA ein umfassender Katalog an Sorgfaltspflichten. Zu den für alle Vermittlungsdienste geltenden Sorgfaltspflichten der Art. 11–15 DSA treten die für Hosting-Dienste anwendbaren Pflichten aus Art. 16–18 DSA. Besonders hervorzuheben ist dabei die Pflicht zur Einrichtung eines Melde- und Abhilfeverfahrens (Art. 16 DSA). Hinzu kommen besondere Sorgfaltspflichten für Online-Plattformen (Art. 20 ff. DSA), u. a. die Verpflichtung zur Einrichtung eines internen Beschwerdemanagementsystems und eines Systems zur außergerichtlichen Streitbeilegung sowie weitere Sorgfaltspflichten in Bezug auf Werbung, Empfehlungssysteme und den Schutz von Minderjährigen.

Darüber hinaus sind soziale Netzwerke „Medienintermediäre“ i. S. d. MStV und unterliegen damit insbesondere den Regelungen über Transparenz und Diskriminierungsfreiheit nach §§ 93, 94 MStV. Sie sind ferner Dienste für das Teilen von Online-Inhalten i. S. d. UrhDaG. Soziale Netzwerke sind darüber hinaus zentrale Plattformdienste“ i. S. d. DMA (siehe Art. 2 Nr. 7) und können daher die Anwendbarkeit des DMA auslösen, sofern die Kommission ihren Betreiber als „Torwächter“ designiert. Im Einzelfall können soziale Netzwerke auch als Video-Sharing-Plattform-Dienste qualifizieren (dazu II.6.).

### 2. Online-Suchmaschinen

Für Online-Suchmaschinen sind insbesondere die Vorschriften des DSA relevant. Bedeutsam sind ferner die Transparenzanforderungen für Rankings gemäß Art. 5 P2B-VO. Sofern der Anbieter der Online-Suchmaschine als Torwächter i. S. d. Art. 3 DMA benannt wurde, sind darüber hinaus auch die Vorgaben des DMA zu beachten. Die Vorschriften des EMFA gelten, entgegen einem Vorschlag<sup>257</sup> des Europäischen Parlaments, nicht für Online-Suchmaschinen.<sup>258</sup>

Von besonderer praktischer Bedeutung sind die Haftungsprivilegierungen der Art. 4–6 DSA. Folgt man der Ansicht, die Online-Suchmaschinen als Hosting-Anbieter einordnet, so findet das Haftungsprivileg des Art. 6 DSA unmittelbare Anwendung.<sup>259</sup> Betrachtet man Online-Suchmaschinen hingegen als Vermittlungsdienst *sui generis*, so kommt eine analoge Anwendung von Art. 6 DSA in Betracht. Das Haftungsprivileg greift allerdings nur für fremde Inhalte, nicht dagegen für Inhalte, die dem Anbieter der Online-Suchmaschine zuzurechnen sind. Suchwortergänzungen, die im Rahmen einer Autocomplete-Funktion erstellt werden, fallen daher nicht unter das Haftungsprivileg.<sup>260</sup>

257 Abänderung 87 v. 3.10.2023, Pg\_TA(2023)0336, S. 58.

258 Kritisch dazu Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 22 EMFA Rn. 14, Art. 25 Rn. 9.

259 Siehe dazu bereits II.4.c.

260 BGH GRUR 2013, 751 – Autocomplete; siehe auch Hofmann, in: Hofmann/Raue, DSA, 2023, Art. 3 Rn. 66.

Da Online-Suchmaschinen nach der Legaldefinition aus Art. 3 lit. j DSA als Vermittlungsdienst gelten, finden auf sie die für alle Anbieter von Vermittlungsdiensten geltenden Bestimmungen des DSA Anwendung. Dies gilt etwa für die Verpflichtung zur Benennung von Kontaktstellen für Behörden (Art. 11 DSA) und Nutzer (Art. 12 DSA). Anbieter von Online-Suchmaschinen, die keine Niederlassung in der EU haben, aber dort ihre Dienste anbieten, sind darüber hinaus verpflichtet, einen gesetzlichen Vertreter in der EU zu benennen (Art. 13 DSA). Hinzu kommen Transparenzanforderungen für AGB (Art. 14 DSA) sowie jährliche Berichtspflichten (Art. 15 DSA). Ordnet man Online-Suchmaschinen als Hosting-Provider ein, so gelten zusätzlich die Sorgfaltspflichten nach Art. 16–18 DSA, insbesondere Pflicht zur Einrichtung eines Melde- und Abhilfeverfahrens (Art. 16 DSA). Weitere Transparenz- und Berichtspflichten ergeben sich aus Art. 24 Abs. 2–4 DSA.

Sofern die Online-Suchmaschine die in Art. 33 Abs. 1 genannten Schwellenwerte überschreitet und von der EU-Kommission als sehr große Online-Suchmaschinen benannt wird, sind zusätzlich die besonderen Sorgfaltspflichten der Art. 34 ff. DSA anwendbar. Zu beachten sind insbesondere die Verpflichtung zur Risikobewertung (Art. 34) und Risikominderung (Art. 35 DSA) sowie die Verpflichtung zur Durchführung einer unabhängigen Prüfung (Art. 37 DSA). Über Art. 38 DSA finden auf sehr große Online-Suchmaschinen ferner die Transparenzregeln für Empfehlungssysteme (Art. 27 DSA) Anwendung.<sup>261</sup>

Unabhängig von der Größe der Online-Suchmaschine sind ergänzend zu den Vorgaben des DSA die Transparenzanforderungen für Rankings aus Art. 5 P2B-VO zu beachten. Danach sind u. a. Angaben zu den das Ranking bestimmenden Hauptparametern und zur relativen Gewichtung der Hauptparameter erforderlich (Art. 5 Abs. 2 P2B-VO).<sup>262</sup> Überschneidungen ergeben sich mit den für Medienintermediäre – zu denen auch Suchmaschinen zählen (siehe II.4.c.) – geltenden Transparenzvorgaben aus § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV, der eine Information über „die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung“ verlangt. Insoweit stellt sich die Frage, ob P2B-VO die Vorgaben aus § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts verdrängt. Dies dürfte zu verneinen sein. Für eine parallele Anwendung von P2B-VO und MStV spricht, dass die beiden Regelungen unterschiedliche Ziele verfolgen. Während Art. 5 Abs. 2 P2B-VO in erster Linie dazu dient, im Interesse von „Nutzern mit Unternehmenswebsite“ (Art. 2 Nr. 7 P2B-VO) eine angemessene Transparenz zu gewährleisten, sollen die Transparenzregeln des MStV zur Sicherung von Medien- und Meinungsvielfalt beitragen (siehe dazu auch II.7.e.).<sup>263</sup>

### 3. Videoportale mit nutzergenerierten Inhalten

Besonders bedeutsam für Videoportale mit nutzergenerierten Inhalten sind die Spezialregelungen in Art. 28a und 28b AVMD-RL. Art. 28a AVMD-RL regelt, in welchem Mitgliedstaat ein Video-Sharing-Plattform-Anbieter als „niedergelassen“ gilt. § 9 DDG delegiert die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Art. 28a Abs. 6 UAbs. 1 AVMD-RL, eine Liste der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen oder als niedergelassen geltenden Video-Sharing-Plattform-Anbieter zu erstellen, an die nach Landesrecht zuständigen Behörden.

<sup>261</sup> Grisse, in: Hofmann/Raue, DSA, 2023, Art. 27 Rn. 11.

<sup>262</sup> Dazu näher Busch, in: Busch, P2B-VO, 2022, Art. 5 Rn. 43 ff.

<sup>263</sup> Busch, in: Busch, P2B-VO, 2022, Art. 5 Rn. 24; für eine parallele Anwendung wohl auch Broemel, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 93 MStV Rn. 7.

Da Anbieter von Video-Sharing-Plattformen definitionsgemäß<sup>264</sup> keine eigenen Inhalte anbieten, sondern nur fremde Inhalte bereitstellen,<sup>265</sup> genießen sie als Host-Provider grundsätzlich die Haftungsprivilegien des Art. 6 DSA und die Freiheit von der allgemeinen Überwachungspflicht des Art. 8 DSA. Art. 28b AVMD-RL enthält aber organisatorische Anforderungen an das Angebot von Video-Sharing-Plattformen. Danach müssen Video-Sharing-Plattform-Anbieter angemessene Maßnahmen treffen, um Minderjährige vor Inhalten i. S. d. Art. 6a AVMD-RL und die Allgemeinheit vor Inhalten i. S. d. Art. 6 AVMD-RL, Kinderpornografie und rassistischen und fremdenfeindlichen Straftaten zu schützen (Art. 28b Abs. 1 AVMD-RL). Ferner müssen Video-Sharing-Plattform-Anbieter die Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 AVMD-RL in Bezug auf audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, die von diesen Video-Sharing-Plattform-Anbietern vermarktet, verkauft oder zusammengestellt wird, erfüllen und ihre Nutzer grundsätzlich auf audiovisuelle kommerzielle Kommunikation hinweisen (Art. 28b Abs. 2 AVMD-RL). Art. 28b Abs. 3 AVMD-RL enthält detaillierte Vorgaben zur Umsetzung dieser Maßnahmen, die die Bundesrepublik wiederum in verschiedenen Regelwerken umgesetzt hat.<sup>266</sup>

Art. 15 EMFA legt ein Verfahren fest, nach dem eine Behörde die zuständige Regulierungsbehörde ersuchen kann, Maßnahmen zu ergreifen, um die den Video-Sharing-Plattform-Anbietern auferlegten Verpflichtungen wirksam durchzusetzen.

Schließlich unterliegen Video-Sharing-Dienste als Medienintermediäre der Regulierung nach §§ 91ff. MStV.

#### 4. Messenger-Dienste

Neben sozialen Netzwerken (z. B. Twitter/X, Facebook oder TikTok) spielen in jüngerer Zeit auch Chatgruppen und öffentliche Kanäle auf Messenger-Diensten (z. B. WhatsApp, Telegram) eine zunehmend wichtige Rolle für die öffentliche Meinungsbildung und den politischen Diskurs. Das wirft die Frage auf, inwieweit die in Kapitel II skizzierten Regelungen für digitale Intermediäre auf Messenger-Dienste anwendbar sind.

Veranschaulichen lässt sich dies am Beispiel des DSA. Hier stellt sich die Frage, ob Messenger-Dienste unter den Begriff der Online-Plattform i. S. d. Art. 3 lit. i DSA fallen. Wie bereits erläutert, ist ein konstitutives Merkmal des Plattformbegriffs die „öffentliche Verbreitung“ von Informationen im Auftrag eines Nutzers. Nach der Legaldefinition in Art. 3 lit. k DSA bezeichnet der Begriff der „öffentlichen Verbreitung“ die Bereitstellung von Informationen für eine potenziell unbegrenzte Zahl von Dritten im Auftrag des Nutzers, der die Informationen bereitgestellt hat. Interpersonelle Kommunikationsdienste, zu denen auch Messenger-Dienste gehören, scheinen damit – auf den ersten Blick – nicht unter den Begriff der Online-Plattform i. S. d. Art. 3 lit. i DSA zu fallen. Dienste wie WhatsApp und Telegram werden zumeist für die individuelle Kommunikation zwischen einer endlichen Zahl von Personen genutzt werden und dienen daher typischerweise gerade nicht der öffentlichen Verbreitung von Informationen.<sup>267</sup>

<sup>264</sup> Dazu Art. 1 Abs. 1 lit. aa AVMD-RL: „Sendungen oder nutzergenerierte Videos, für die der Video-Sharing-Plattform-Anbieter keine redaktionelle Verantwortung trägt“.

<sup>265</sup> Sofern Video-Sharing-Plattform-Anbieter allerdings redaktionelle Kontrolle über einen oder mehrere Teile ihrer Dienste ausüben, sind sie auch als Mediendienstanbieter einzustufen; dazu II.5.a.

<sup>266</sup> Etwa in § 11 DDG, § 98 MStV, §§ 5a und 5b JMStV.

<sup>267</sup> Vgl. die Definition des Begriffs „interpersoneller Kommunikationsdienst“ in Art. 2 Nr. 5 Kodex-RL (EU) 2018/1972.

Bei genauerer Betrachtung sind Messenger-Dienste jedoch im Grenzbereich zwischen Individual- und Massenkommunikation angesiedelt.<sup>268</sup> Daher ist eine differenzierte rechtliche Beurteilung geboten. Geschlossene Chatgruppen, bei denen ein Moderator im Einzelfall über die Aufnahme neuer Nutzer entscheidet, sind dem Bereich der Individualkommunikation zuzuordnen, da hier der Adressatenkreis durch das Erfordernis einer Registrierung begrenzt wird. Dementsprechend sind geschlossene Chatgruppen nicht als Online-Plattformen i. S. d. Art. 3 lit. i DSA anzusehen. Anders zu beurteilen sind dagegen öffentliche Chatgruppen und offene Kanäle auf Messenger-Diensten, die eine Bereitstellung von Informationen für eine potenziell unbegrenzte Zahl von Nutzern ermöglichen. Hier ist das Merkmal der öffentlichen Verbreitung (Art. 3 lit. k DSA) von Informationen zu beachten, so dass diese Funktionen unter den Begriff der Online-Plattformen i. S. d. Art. 3 lit. i DSA fallen.<sup>269</sup> Dies gilt auch für geschlossene Nutzergruppen, bei denen eine Registrierung oder Aufnahme erforderlich ist, sofern neue Nutzer automatisch registriert oder aufgenommen werden, ohne dass eine menschliche Entscheidung oder Auswahl über den Beitritt zu der Nutzergruppe erfolgt.<sup>270</sup> Im Januar 2026 hat die EU-Kommission den Messenger Dienst WhatsApp als sehr große Online-Plattformen (VLOP) benannt. Als Anbieter von WhatsApp hat Meta nunmehr vier Monate Zeit, um die zusätzlichen Verpflichtungen für VLOPs zu erfüllen (u. a. Bewertung und Minderung systemischer Risiken, erweiterte Berichtspflichten).

Die oben knapp skizzierten Überlegungen zum DSA lassen sich auf die Regulierung von Messenger-Diensten durch den MStV übertragen. Der MStV reguliert grundsätzlich nur Massen-, aber keine Individualkommunikation. Messenger-Dienste unterfallen folglich dann dem MStV – und insbesondere dem Begriff des Medienintermediärs – sofern sie in tatsächlicher Hinsicht als Massenkommunikation qualifizieren.<sup>271</sup>

Als „nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste“ i. S. d. Art. 2 Nr. 9 DMA unterliegen Messenger-Dienste zudem dem DMA, sofern sie von designierten „Torwächtern“ betrieben werden.<sup>272</sup> Damit unterliegen sie insbesondere der Interoperabilitätsverpflichtung des Art. 7 DMA.

## 5. Systeme generativer KI

Systeme generativer KI, wie beispielsweise ChatGPT, Google AI oder KI-betriebene Social Bots und Chatbots, spielen in der Kommunikation und vor allem im Zugang zu Information eine immer bedeutendere Rolle, da und soweit sie über eine reine Intermediärsfunktion hinausgehen und bestehende Online-Inhalte als eigene Inhalte neu aufbereiten. Im Lichte der Autocomplete-Rechtsprechung des BGH<sup>273</sup> wird man KI-generierte Inhalte im Regelfall als eigene Inhalte der KI-Betreiber zu qualifizieren haben, für die diese – unter Berücksichtigung ihrer Kommunikationsfreiheit (dazu II.1.c.) – haftungsrechtlich grundsätzlich einzustehen haben.

Darüber hinaus sehen die KI-VO und der MStV Spezialregelungen für KI-generierte Inhalte vor:

268 Siehe zum Folgenden Busch, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 53 DSA Rn. 33 f.; siehe ferner Busch, 27 UCL JOLT 32, 56 (2022); Gerdemann/Spindler, GRUR 2023, 115 (115).

269 Erwägungsgrund 14 S. 4 DSA.

270 Erwägungsgrund 14 S. 2 DSA. Zu beachten ist, dass in diesen Fällen nicht der gesamte Messenger-Dienst als Online-Plattform zu qualifizieren ist, sondern lediglich die Funktionen des Dienstes, über die Informationen im Auftrag von Nutzern öffentlich verbreitet werden, vgl. Gerdemann/Spindler, GRUR 2023, 115 (115).

271 Vgl. Dörr, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, 2019.

272 Siehe etwa Podszun/Kirk, in: Taeger/Pohle (Hrsg.), Computerrechts-Handbuch, 40. EL März 2025, 120.3 Rn. 59; Dietrich/Jung, in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun, Kartellrecht, 5. Aufl. 2025, Art. 7 DMA Rn. 8.

273 BGH GRUR 2013, 751 – Autocomplete; siehe auch Hofmann, in: Hofmann/Raue, DSA, 2023, Art. 3 Rn. 66.

### a. Interaktive Systeme (Art. 50 Abs. 1 KI-VO, § 18 Abs. 3 MStV)

Art. 50 Abs. 1 KI-VO verpflichtet Anbieter (engl. provider) von KI-Systemen, die für die direkte Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind. Diese müssen sicherstellen, dass die KI-Systeme so konzipiert und entwickelt werden, dass die betreffenden natürlichen Personen informiert werden, dass sie mit einem KI-System interagieren. Gemäß Art. 3 Nr. 3 KI-VO ist „Anbieter“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System oder ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck entwickelt oder entwickeln lässt und es unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Verkehr bringt<sup>274</sup> oder in Betrieb nimmt,<sup>275</sup> sei es entgeltlich oder unentgeltlich. Aus der Formulierung „entwickeln lässt“ folgt, dass die Kennzeichnungspflicht nach Art. 50 Abs. 1 KI-VO in der Praxis nicht nur die Hersteller von Chatbots und Social Bots (dazu sogleich) betreffen wird, sondern auch Unternehmen oder Institutionen, in deren Auftrag entsprechende Bots programmiert werden. Rechtsanwaltskanzleien, Behörden und sonstige Dienstleister, die beispielsweise maßgeschneiderte Chatbots zur Herstellung eines ersten Kundenkontakts verwenden, sind nicht nur „Betreiber“ dieser Chatbots, sondern auch deren „Anbieter“ und damit Verpflichtete nach Art. 50 Abs. 1 KI-VO, wenn sie diese Chatbots für ihre Außendarstellung auf ihrer Webseite haben herstellen lassen.

In sachlicher Hinsicht betrifft Art. 50 Abs. 1 KI-VO „KI-Systeme, die für die direkte Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind“. Eine „Interaktion“ ist der Austausch zwischen einem Menschen auf der einen Seite und einem KI-System auf der anderen Seite; „direkt“ ist die Interaktion, wenn in diesen Austausch keine menschliche oder technische Intervention zwischengeschaltet ist.<sup>276</sup> Dies umfasst vor allem Chatbots,<sup>277</sup> Social Bots<sup>278</sup> und Callcenter-Bots<sup>279</sup>. Nicht erfasst sind KI-Systeme, die für die reine machine-to-machine-Interaktion (M2M) oder für den rein betriebsinternen Gebrauch bestimmt sind, z. B. KI-Applikationen zur Transkription und Gesprächszusammenfassung in Callcentern.<sup>280</sup>

§ 18 Abs. 3 MStV begründet eine Transparenzpflicht für die Anbieter eines Social Bots. Für den Begriff des „Anbieters“ lässt sich auf § 2 Abs. 2 Nr. 18 MStV rekurren, der als „Anbieter rundfunkähnlicher Telemedien“ definiert, wer über die Auswahl der Inhalte entscheidet und die inhaltliche Verantwortung trägt. Dies entspricht funktional dem Begriff des „Betreibers“ nach der KI-VO (dazu sogleich unter c.). Anders als für den Begriff des „Betreibers“ i. S. d. KI-VO kommt es für den des Anbieters i. S. d. MStV allerdings nicht auf den beruflichen oder kommerziellen Charakter des Angebots an.<sup>281</sup> Auch Telemedien, die aus privaten Gründen angeboten werden, unterfallen § 18 Abs. 3 MStV. Gegenstand der Kennzeichnungspflicht sind mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellte Inhalte oder Mitteilungen in sozialen Netzwerken, sofern das hierfür verwendete Nutzerkonto seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde. Gemeint sind damit nach der Absicht des Gesetzgebers sogenannte Social Bots,<sup>282</sup> nach zumindest teilweise vertretener Auffassung auch sogenannte Chatbots.<sup>283</sup> Dies hängt allerdings davon ab, ob diese als Individual- oder als Massenkommunikation qualifizieren.

274 „Inverkehrbringen“ ist nach Art. 3 Nr. 9 KI-VO die erstmalige Bereitstellung eines KI-Systems oder eines KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck auf dem Unionsmarkt.

275 „Inbetriebnahme“ ist gemäß Art. 3 Nr. 11 KI-VO die Bereitstellung eines KI-Systems durch den Anbieter in der Union zum Erstgebrauch direkt an den Betreiber oder zum Eigengebrauch entsprechend seiner Zweckbestimmung.

276 Vgl. Kremer/Haar, in: Schwartmann/Keber/Zenner (Hrsg.), KI-VO, 2024, 2. Teil, 1. Kap. Rn. 459.

277 Kumkar, in: Hilgendorf/Roth-Isigkeit (Hrsg.), Die neue Verordnung der EU zur Künstlichen Intelligenz, 2023, § 6 Rn. 40; Wendt/Wendt, Das neue Recht der Künstlichen Intelligenz, 2024, § 9 Rn. 3; Martini, in: Martini/Wendehorst (Hrsg.), KI-VO, 2024, Art. 50 Rn. 46.

278 Kumkar, in: Hilgendorf/Roth-Isigkeit (Hrsg.), Die neue Verordnung der EU zur Künstlichen Intelligenz, 2023, § 6 Rn. 40.

279 Vgl. Ditscheid/Taghavian, MMR 2024, 746 (749).

280 Ditscheid/Taghavian, MMR 2024, 746 (749).

281 Vgl. Lent, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 18 MStV Rn. 18.

282 Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 20; Lent, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 18 MStV Rn. 13.

283 Held/Ingold, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 18 Rn. 95.

Der Sinn und Zweck des § 18 Abs. 3 MStV liegt weniger in der Gefahr einer Identitätstäuschung<sup>284</sup> als in dem „Potential zur Beeinflussung“<sup>285</sup> durch automatisierte Informationserzeugung. Beeinflussungspotenzial schließt die Identitätstäuschung mit ein, ist aber nicht darauf beschränkt. Bereits in dem Umstand, dass Inhalte überhaupt automatisiert generiert wurden, kann ein Beeinflussungspotenzial liegen, etwa weil Nutzer von einer Teilnahme an einer Debatte absehen, weil sie sich scheinbar in der Minderheit sehen (sogenannte Schweigespirale). Zudem betrifft § 18 Abs. 3 MStV auch das individuelle Interesse der Kommunikationsteilnehmer an einer selbstbestimmten Rezeption.<sup>286</sup>

Gemäß § 93 Abs. 4 MStV haben die Anbieter sozialer Netzwerke<sup>287</sup> dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 MStV gekennzeichnet werden (siehe unter VI.7.).

### b. Synthetische Medien (Art. 50 Abs. 2 KI-VO)

Art. 50 Abs. 2 KI-VO betrifft KI-Systeme, die synthetische Audio-, Bild-, Video- oder Textinhalte erzeugen (oder manipulieren<sup>288</sup>). Hierunter fallen beispielsweise Chatbots<sup>289</sup> und Programme zur Erstellung sogenannte Deepfakes, etwa DeepFaceLab, FaceApp und Reface. Abs. 2 S. 1 verpflichtet die Anbieter dazu, sicherzustellen, dass die Ausgaben des KI-Systems in einem maschinenlesbaren Format<sup>290</sup> gekennzeichnet und als künstlich erzeugt oder manipuliert erkennbar sind. Es muss somit gewährleistet sein, dass die Kennzeichnung maschinell ausgelesen werden kann. Dies ermöglicht es Plattformbetreibern, Nutzerinhalte algorithmisch nach synthetischen Inhalten zu filtern (vgl. Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. k DSA; dazu VI.7.).<sup>291</sup>

### c. Deepfakes (Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 KI-VO)

Abs. 4 verpflichtet Betreiber eines KI-Systems, das Bild-, Ton- oder Videoinhalte erzeugt oder manipuliert, die ein Deepfake sind. Die Vorschrift ergänzt Abs. 2, der nur für Anbieter gilt. „Betreiber“ ist gemäß Art. 3 Nr. 4 KI-VO „eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet“. Der Adressatenkreis des Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 KI-VO ist daher sehr weit: Wer KI-generierte Inhalte nicht nur zu privaten Zwecken verwendet (dazu sogleich), unterliegt grundsätzlich einer Kennzeichnungspflicht. Dies umfasst z. B. Werbetreibende, Influencer, Lehrende, politische Parteien, Journalisten, Rundfunkanbieter, Filmproduzenten u. v. m. Die negative Begrifflichkeit des Abs. 4 UAbs. 1 – „Deepfakes“ – darf nicht zu dem falschen Schluss verleiten, dass die Regelung eine böse Absicht des Verwenders voraussetzt.

Die Kennzeichnungspflicht des Abs. 4 UAbs. 1 gilt allerdings aufgrund des Betreiberbegriffs des Art. 3 Nr. 4 KI-VO dann nicht, wenn das KI-System „im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwendet“ wird. Dies schränkt den Anwendungsbereich der KI-VO, und vor allem des Art. 50 Abs. 4 KI-VO, ganz erheblich ein. Entscheidende Bedeutung wird der Frage zukommen,

284 So allerdings Lent, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, § 18 MStV Rn.13; Held/Ingold, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 18 Rn. 99.

285 So die Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 20.

286 Kern, KIR 2024, 94 (96).

287 Wegen § 91 Abs. 2 MStV gilt § 93 Abs. 4 MStV allerdings nicht für Anbieter sozialer Netzwerke, die im Durchschnitt von sechs Monaten in Deutschland weniger als eine Million Nutzer pro Monat erreichen oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden, auf die Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten mit Bezug zu Waren oder Dienstleistungen spezialisiert sind oder ausschließlich privaten oder familiären Zwecken dienen.

288 Der fehlende Verweis auf die „Manipulation“ von Inhalten – vgl. dazu Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 KI-VO – dürfte ein Redaktionsversehen sein (Kumkar/Griesel, KIR 2024, 117 (123)).

289 Martini, in: Martini/Wendehorst (Hrsg.), KI-VO, 2024, Art. 50 Rn. 57.

290 Dazu Art. 2 Nr. 13 der Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 172/56.

291 Martini, in: Martini/Wendehorst (Hrsg.), KI-VO, 2024, Art. 50 Rn. 65.

ob Fälle, in denen die Nutzer nicht beruflich handeln, etwa zu Zwecken der persönlichen Diffamierung im Bekanntenkreis (Stichwort „Rachepornos“) oder der politischen oder gesellschaftlichen Desinformation, durch den Betreiberbegriff von der KI-VO ausgeschlossen werden<sup>292</sup> oder nicht<sup>293</sup>. Wie gravierend diese Rechtsunsicherheit in der Praxis ist, wird sich letztlich an der Umsetzung der Verpflichtung von Anbietern nach Abs. 2, die erst im Gesetzgebungsverfahren eingefügt wurde, orientieren. Kommen die Anbieter ihrer Pflicht nach, die Kennzeichnung synthetischer Inhalte sicherzustellen, dürfte Abs. 4 UAbs. 1 kaum einen eigenständigen Anwendungsbereich mehr haben.<sup>294</sup>

Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 KI-VO betrifft KI-Systeme, die Bild-, Ton- oder Videoinhalte erzeugen oder manipulieren, die ein Deepfake sind. Art. 3 Nr. 6o KI-VO definiert „Deepfake“ als „einen durch KI erzeugten oder manipulierten Bild-, Ton- oder Videoinhalt, der wirklichen Personen, Gegenständen, Orten oder anderen Einrichtungen oder Ereignissen ähnelt und einer Person fälschlicherweise als echt oder wahrheitsgemäß erscheinen würde“. Unklar ist, was der Verordnungsgeber unter „wirklich“ (engl. Sprachfassung: „existing“) versteht. Teilweise wird angenommen, die Personen, Gegenstände etc. müssen real existieren, das Deepfake gleichsam deren „digitaler Zwilling“ sein.<sup>295</sup> Dem Telos des Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 KI-VO, die Gesellschaft vor Fehlinformationen zu schützen, entspricht allerdings eine weite Auslegung des Begriffs der „wirklichen“ Personen etc. Demnach umfasst die Regelung auch Personen, Gegenstände usw., die zwar nicht existieren, aber existieren *könnten*.<sup>296</sup> Ein Beispiel hierfür ist das Wahlplakat einer politischen Partei, das eine vermeintliche bedrohliche Ansammlung von Menschen mit Migrationshintergrund zeigt.<sup>297</sup> Kein Deepfake wäre demgegenüber das Bild einer Ansammlung von Fantasiefiguren (z. B. von Elfen), da ein solches Ereignis nicht stattfinden könnte.

Zudem muss der Inhalt „einer Person fälschlicherweise als echt oder wahrheitsgemäß erscheinen“. Hier ist unklar, auf welchen Maßstab es ankommt. Dem Wortlaut nach genügt, es, wenn der Inhalt „einer Person“ (engl. „to a person“) als echt oder wahrheitsgemäß erscheint. Das suggeriert, dass es auf irgendeine Person ankommt; es würde also genügen, wenn es auch nur einen Menschen gibt, der den Inhalt für echt hielt.<sup>298</sup> Andere stellen demgegenüber auf „durchschnittliche Nutzer“ ab.<sup>299</sup> Nach dem Zweck der Regelung, dem Schutz vor Fehlinformation und damit Täuschung, sollte richtigerweise auf den konkreten Adressatenkreis des Inhalts abgestellt werden. Im Falle eines sozialen Netzwerks etwa wären dies alle Teilnehmer des Netzwerks, denen das Deepfake zugänglich gemacht wird, im Falle einer offen zugänglichen Webseite wären dies alle Internetnutzer.

Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 S. 1 verpflichtet die Betreiber dazu, offenzulegen, dass die Inhalte künstlich erzeugt oder manipuliert wurden. Aus dem Umkehrschluss aus Abs. 2, der eine Pflicht zur Kennzeichnung im maschinenlesbaren Format *und* zur Erkennbarkeit als künstlich erzeugt oder manipuliert statuiert, folgt, dass Abs. 4 UAbs. 1 keine Maschinenlesbarkeit verlangt (die von den Betreibern, d. h. Verwendern von Deepfakes zumeist auch technisch wohl nicht erbracht werden könnte). Die synthetisch generierten Inhalte sind lediglich entsprechend zu kennzeichnen und es ist auf ihren künstlichen Ursprung hinzuweisen.<sup>300</sup>

292 So Kumkar/Griesel, KIR 2024, 117 (121).

293 So Hinderks, ZUM 2022, 110 (111); Becker, CR 2024, 353 (361); Martini, in: Martini/Wendehorst (Hrsg.), KI-VO, 2024, Art. 50 Rn.105; Lauber-Rönsberg, in: BeckOK KI-Recht, 3. Edition, Stand: 01.08.2025, Art. 50 KI-VO Rn. 68.

294 Vgl. Becker, CR 2024, 353 (361).

295 So Kraetzig CR 2024, 207; ihr folgend Martini, in: Martini/Wendehorst, KI-VO, 2024, Art. 50 Rn.102.

296 So auch Lauber-Rönsberg, in: BeckOK KI-Recht, 3. Edition, Stand: 01.08.2025, Art. 50 KI-VO Rn. 62.

297 Siehe [www.wdr.de/nachrichten/kuenstliche-intelligenz-wahlkampf-100.html](http://www.wdr.de/nachrichten/kuenstliche-intelligenz-wahlkampf-100.html).

298 Vgl. auch Lauber-Rönsberg, in: BeckOK KI-Recht, 3. Edition, Stand: 01.08.2025, Art. 50 KI-VO Rn. 63: „niedriger Maßstab“.

299 Martini, in: Martini/Wendehorst (Hrsg.), KI-VO, 2024, Art. 50 Rn. 103.

300 Erwägungsgrund 134 Satz 1 KI-VO.

Ebenso wie Abs. 4 UAbs. 1 verpflichtet UAbs. 2 nur Betreiber von KI-Systemen, die Texte erzeugen. Wegen der Beschränkung auf Texte zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse dürfte Abs. 4 UAbs. 2 insbesondere die Gruppen betreffen, die der EGMR als „public watchdogs“ bzw. „social watchdogs“ bezeichnet: Journalisten, Blogger und Nichtregierungsorganisationen.<sup>301</sup> Die Pflicht gilt gemäß Abs. 4 UAbs. 2 S. 2 Halbs. 2 nicht für KI-generierte Inhalte, die einem Verfahren der menschlichen Überprüfung oder redaktionellen Kontrolle unterzogen wurden, wenn eine natürliche oder juristische Person die redaktionelle Verantwortung für die Veröffentlichung der Inhalte trägt. Nach der Wertung des Art. 50 Abs. 4 UAbs. 2 KI-VO dämmt der „human in the loop“ die Gefahr für die öffentliche Meinungsbildung durch KI-generierte Texte ein. Diesen Gedanken gibt auch Art. 18 Abs. 1 S. 1 lit. e EMFA wieder.

## VI. Anwendung des Rechtsrahmens auf digitale Intermediäre – ausgewählte Problemstellungen

Dieses Kapitel analysiert die Anwendung des Rechtsrahmens auf digitale Intermediäre anhand ausgewählter Probleme und benennt Defizite im Hinblick auf Effektivität, Rechtsklarheit und Anschlussfähigkeit.

### 1. Inthaltungsmoderation, insbesondere im Hinblick auf Mediendienste

Der DSA regelt detailliert, welche Sorgfaltspflichten Anbieter von Vermittlungsdiensten in Bezug auf die Moderation von Inhalten zu beachten haben. Zunächst schreibt Art. 14 DSA vor, dass die Anbieter in ihren AGB in klarer, verständlicher und benutzerfreundlicher Sprache angeben müssen, welche Inhalte der Nutzer sie auf welche Weise und unter welchen Voraussetzungen beschränken. Dazu gehören auch Angaben über algorithmische Systeme zur Inthaltungsmoderation. Artikel 14 DSA verpflichtet die Anbieter damit zu einer regelbasierten Moderation von Inhalten und soll dazu beitragen willkürliche Entscheidungen zu verhindern.<sup>302</sup> Artikel 15 DSA regelt ergänzend umfangreiche Transparenzberichtspflichten über die Praxis der Inthaltungsmoderation.<sup>303</sup>

Anbieter von Hosting-Diensten, einschließlich Online-Plattformen, sind nach Art. 16 DSA ferner verpflichtet, ein einfaches, benutzerfreundliches und digital ausgestaltetes Melde- und Abhilfungsverfahren für Inhalte einzuführen (notice and action). Dadurch soll es Nutzern und Dritten ermöglicht werden, Inhalte zu melden, die sie für rechtswidrig halten. Über die eingegangenen Meldungen müssen die Anbieter „zeitnah, sorgfältig, frei von Willkür und objektiv“ eine Entscheidung treffen (Art. 16 Abs. 6 S. 2 DSA). Eine starre Frist für die Entscheidung über die Entfernung der gemeldeten Inhalte sieht der DSA nicht vor.<sup>304</sup> Sofern der Anbieter entscheidet, die Präsenz nutzergenerierter Inhalte zu beschränken oder gar das entsprechende Nutzerkonto zu kündigen, muss diese Entscheidung dem Nutzer mitgeteilt und begründet werden (Art. 17 Abs. 1 DSA). Die Begründungspflicht gilt nicht nur in Fällen, in denen rechtswidrige Inhalte entfernt werden, sondern auch dann, wenn der Anbieter die Löschung auf seine Nutzungsbedingungen stützt. Nähere Vorgaben für den Inhalt der Begründung enthält Art. 17 Abs. 3 DSA.

301 Grundlegend zum Begriff des „public watchdog“ als Bezeichnung journalistischer Medien EGMR, Jersild/Dänemark [1994] Beschwerde-Nr. 15890/89 [34]; zu „social watchdogs“ etwa EGMR, Vides Aizsardzibas Klubs/Lettland [2004] Beschwerde-Nr. 57829/00 [40]; Medžlis Islamske Zajednice Brčko u. a./Bosnien und Herzegowina [2017] Beschwerde-Nr. 17224/11 [108].

302 Raue/Heesen, NJW 2022, 3537 (3540).

303 Für Anbieter von Online-Plattformen und sehr großen Online-Plattformen sehen die Art. 24 DSA und 42 DSA noch weitergehende Transparenzpflichten vor.

304 Raue, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 16 Rn. 67.

Für Online-Plattformen sehen die Art. 20–22 DSA zusätzliche Vorgaben für die Ausgestaltung des Melde- und Abhilfeverfahrens vor. So müssen die Anbieter ein internes Beschwerdeverfahren einrichten, das Nutzern und meldenden Personen die Möglichkeit bietet, sich über Maßnahmen zur Inhaltmoderation zu beschweren (Art. 20 DSA). Nach erfolgloser Durchführung des internen Beschwerdeverfahrens muss ferner die Möglichkeit zur außergerichtlichen Streitbeilegung bei einer unabhängigen, akkreditierten Stelle eingeräumt werden (Art. 21 DSA). Ferner sieht Art. 22 DSA vor, dass Online-Plattformen Meldungen von sogenannten vertrauenswürdigen Hinweisgebern (trusted flaggers) vorrangig und unverzüglich bearbeiten (Art. 22 DSA).

Neben den genannten Regelungen sind für VLOPs und VLOSEs i. S. d. Art. 33 DSA ferner die Art. 34 f. DSA zu beachten. Im Rahmen der Bewertung systemischer Risiken sind dabei u. a. die Systeme zur Moderation von Inhalten zu überprüfen und ggf. anzupassen.<sup>305</sup>

Überlagert und konkretisiert werden die oben knapp skizzierten Vorgaben des DSA durch Art. 18 EMFA, der seit dem 8. August 2025 gilt. VLOPs müssen danach eine Funktion bereithalten, die es Mediendiensteanbietern<sup>306</sup> ermöglicht, sich als solche erkennbar zu machen. Inhalte von Mediendiensteanbietern, also insb. journalistische Inhalte, sollen danach privilegiert behandelt werden: Will eine VLOP solche Inhalte entfernen (umgangssprachlich „Deplatforming“), weil diese Inhalte mit den Plattform-AGB unvereinbar sind, haben die Beteiligten ein in Art. 18 Abs. 4 EMFA näher ausgestaltetes Verfahren durchzuführen. Unter anderem muss der VLOP-Anbieter dem betreffenden Mediendiensteanbieter eine Begründung der beabsichtigten Entscheidung übermitteln und diesem Gelegenheit geben, innerhalb von 24 Stunden zu antworten. Artikel 18 Abs. 5 EMFA sieht ferner vor, dass Beschwerden von Mediendiensteanbietern vorrangig und unverzüglich behandelt werden, ähnlich wie Art. 22 DSA dies für trusted flaggers vorsieht.<sup>307</sup>

Die Sonderregelungen für Mediendiensteanbieter sollen sicherstellen, dass die VLOP-Anbieter im Rahmen der Inhaltmoderation die Medienfreiheit und den Medienpluralismus im Einklang mit dem DSA „gebührend berücksichtigen“.<sup>308</sup> Zu beachten ist aber, dass Art. 18 EMFA lediglich eine prozedurale Regelung ist und den Inhalten von Mediendiensteanbietern keine materielle Immunität vor „Deplatforming“ gewährt.<sup>309</sup>

## 2. Algorithmische Transparenz

Algorithmische Empfehlungssysteme haben einen erheblichen Einfluss darauf, welche Informationen für die Nutzer von Online-Diensten sichtbar sind.<sup>310</sup> Vor diesem Hintergrund formuliert sowohl das europäische Plattformrecht als auch das deutsche Medienrecht Vorgaben für die Transparenz von algorithmischen Systemen. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind insbesondere die Art. 27, 38 DSA, Art. 6 Abs. 5 DMA, Art. 5 P2B-VO, Art. 7 Abs. 4a UGP-RL, Art. 6a Abs. 1 lit. a VRRL, § 85 sowie § 93 MStV.<sup>311</sup>

<sup>305</sup> Vgl. Art. 34 Abs. 2 S. 1 lit. b DSA und Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. c DSA.

<sup>306</sup> Legaldefiniert in Art. 2 Nr. 2 EMFA.

<sup>307</sup> Vgl. Schmidt, MMR 2024, 843 (845).

<sup>308</sup> Erwägungsgrund 50 Satz 4 EMFA.

<sup>309</sup> Hins/Kan, Mediaforum 2023, 217 (220); Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 103. AL Juli 2025, § 109 MStV Rn. 13.

<sup>310</sup> Vgl. Erwägungsgrund 70 Satz 3 und 4 DSA; siehe auch Grisse, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 27 Rn. 1.

<sup>311</sup> Siehe den Überblick bei Henke, ZfPW 2025, 234; Grisse, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 27 Rn. 39 ff.; Holznagel, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 27 Rn. 15 ff.

Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens von besonderer Bedeutung ist Art. 27 DSA, der Transparenzanforderungen für Online-Plattformen formuliert, die Empfehlungssysteme (Art. 3 lit. s DSA) verwenden. Nach Art. 27 Abs. 1 und 2 DSA sind die Anbieter der Online-Plattformen verpflichtet, in ihren AGB in klarer und verständlicher Sprache die wichtigsten Parameter darzulegen, die in ihren Empfehlungssystemen verwendet werden. Anzugeben sind ferner alle Möglichkeiten für die Nutzer, diese wichtigen Parameter zu ändern oder zu beeinflussen.

Für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Suchmaschinen i. S. d. Art. 33 DSA sieht Art. 38 DSA zusätzliche Pflichten vor. Zusätzliche zu den Transparenzpflichten aus Art. 27 DSA müssen diese mindestens eine Option für ihre Empfehlungssysteme vorsehen, die nicht auf Profiling (Art. 4 Abs. 4 DSGVO) beruht. Artikel 38 beschränkt sich damit nicht auf Algorithmentransparenz (algorithmic transparency), sondern zielt darauf, den Nutzern eine Wahlmöglichkeit (algorithmic choice) hinsichtlich der algorithmischen Priorisierung von Inhalten einzuräumen.<sup>312</sup> Nach einer Entscheidung des Bezirksgerichts Amsterdam vom 2.10.2025 muss die Wahlmöglichkeit dabei technisch so ausgestaltet sein, dass die vom Nutzer getroffene Wahl dauerhaft eingestellt bleibt.<sup>313</sup> Nicht zulässig sei es, dass der personalisierte Newsfeed wieder aktiviert wird, sobald der Nutzer einen anderen Bereich innerhalb der App aufruft oder die App schließt und wieder neu öffnet. Neben der in Art. 38 DSA geregelten Verpflichtung zur Bereitstellung einer Profiling-freien Empfehlungsoption können sich für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Suchmaschinen auch aus Art. 34 f. DSA weitergehende Anforderungen an die Algorithmentransparenz ergeben. Im Rahmen der Pflicht zur Bewertung und Minderung systemischer Risiken ist dabei insbesondere auch die Gestaltung von Empfehlungssystemen und anderer relevanter algorithmischer Systeme zu berücksichtigen.<sup>314</sup>

Auf der Ebene des nationalen Medienrechts formuliert § 93 MStV Vorgaben für die algorithmische Transparenz bei Medienintermediären.<sup>315</sup> Nach § 93 Abs. 1 Nr. 1 MStV sind Medienintermediäre zunächst verpflichtet, die Kriterien, die über Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib des Inhalts entscheiden, verfügbar zu halten. Ergänzend bestimmt § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV, dass die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache verfügbar zu halten sind. Diese Transparenzvorgaben dienen, wie § 93 Abs. 1 MStV ausdrücklich klarstellt, zur Sicherung der Meinungsvielfalt.

Eine Transparenzregelung für Medienplattformen und Benutzeroberflächen sieht § 85 MStV vor. Der Anbieter muss die einer Medienplattform oder Benutzeroberfläche zugrunde liegenden Grundsätze für die Auswahl von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien und Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten (§ 19 Abs. 1 MStV) und für ihre Organisation transparent machen. „Auswahl“ bezieht sich auf die Entscheidung des Anbieters für oder gegen die Darstellung des jeweiligen Angebots.<sup>316</sup> „Organisation“ betrifft die Art und Weise der Darstellung und damit die algorithmische Transparenz im eigentlichen Sinne. Diese wird in Satz 2, der § 93 MStV ähnelt, näher ausgeführt. Die Transparenzpflicht umfasst danach die Kriterien, nach denen Inhalte sortiert, angeordnet und präsentiert werden, wie die Sortierung oder Anordnung von Inhalten durch den Nutzer individualisiert werden kann, nach welchen grundlegenden Kriterien Empfehlungen erfolgen und

312 Vgl. Busch, From Algorithmic Transparency to Algorithmic Choice: European Perspectives on Recommender Systems and Platform Regulation, in: Genovesi, Kaesling, Robbins (Hrsg.) Recommender Systems: Legal and Ethical Issues, 2023, S. 31.

313 Rechtbank Amsterdam, 2.10.2025, MMR-Aktuell 2025, 01461.

314 Vgl. Art. 34 Abs. 2 S. 1 lit. a DSA und Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. d DSA.

315 Vgl. dazu auch §§ 4 bis 6 der Satzung der Landesmedienanstalten zur Regulierung von Medienintermediären gemäß § 96 MStV.

316 Assion, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 85 Rn. 11.

unter welchen Bedingungen Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien nicht in ihrer ursprünglichen Form dargestellt werden. Informationen hierzu sind nach Satz 3 den Nutzern in leicht wahrnehmbarer, unmittelbar erreichbarer und ständig verfügbarer Weise zur Verfügung zu stellen.<sup>317</sup>

### 3. Risikobasierte Regulierung und Haftung

Zum Verständnis der Plattformregulierung nach dem DSA ist die Unterscheidung zwischen Verantwortung (responsibility) und Haftung (liability) zu beachten: Die europäische Plattformregulierung weist vor allem den großen Plattformanbietern stärkere Verantwortung zu, stellt sie aber weiterhin weitgehend von Haftung für rechtswidrige Inhalte frei. Das ist zu hinterfragen (dazu VIII.3.).

Art. 4 bis 6 DSA stellen Vermittlungsdienste von der Haftung (liability) für rechtswidrige Inhalte grundsätzlich frei. Gleichzeitig erkennt der Ordnungsgeber an, dass Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen ab einer bestimmten Größe systemische Risiken begründen können, die sich im Hinblick auf Umfang und Auswirkungen von denen kleinerer Plattformen unterscheiden.<sup>318</sup> Art. 33 ff. DSA etablieren daher ein spezielles risikobezogenes Regulierungsregime. Anbieter von in der VO als solche bezeichneten „sehr großen“ Online-Plattformen (engl. „very large online platforms“ – VLOPs) und „sehr großen“ Online-Suchmaschinen (engl. „very large online search engines“ – VLOSEs) werden darin einer besonderen Verantwortung (responsibility) unterworfen. Art. 33 ff. DSA folgen damit einem Verantwortungskonzept, das an die Plattform- und Suchmaschinenbetreiber als Institutionen anknüpft statt an einzelne Nutzer.

Die Entscheidung zwischen einer (bloß) risikobasierten Regulierung und einer täterschaftlichen Haftung betrifft das Spannungsverhältnis zwischen der Gemeinwohlorientierung und dem Gemeinnutzen der Plattformen einerseits und ihrer Verantwortung andererseits. Dieses muss über den juristischen Rahmen hinaus interdisziplinär diskutiert werden.

### 4. Maßnahmen gegen Mis- und Desinformation sowie gegen Hassnachrichten

Der DSA, insbesondere das Risikomanagementsystem der Art. 34 f. DSA, betrifft nicht nur rechtswidrige Inhalte (vgl. Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 lit. a DSA), d. h. Inhalte, die gegen EU-Recht oder mitgliedstaatliches Recht verstoßen, sondern auch Inhalte, die nicht zwingend rechtswidrig, aber dennoch gemeinschädlich sind („lawful but awful“).<sup>319</sup> Nicht jede Hassrede ist eine Straftat, nicht jede Lüge ist rechtswidrig.<sup>320</sup> Volksverhetzung (§ 130 StGB), Beleidigungen (§ 185 StGB), betrügerische (§ 263 StGB) oder verleumderische falsche Tatsachenbehauptungen (§§ 186 und 187 StGB) etwa sind rechtswidrig, die Verbreitung von Desinformation über den politischen Gegner ist es für sich gesehen nicht. Insofern geht der DSA über den Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022<sup>321</sup> sowie Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online<sup>322</sup> hinaus, die jeweils nicht dazu verpflichten, rechtmäßige Inhalte zu blockieren.

317 Zu diesen Anforderungen Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 47.

318 Erwägungsgrund 76 Sätze 1 und 3 DSA.

319 Vgl. Erwägungsgrund 84 Satz 3 DSA; Gerdemann/Spindler, GRUR 2023, 115 (123); Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 34 DSA Rn. 30.

320 Löber/Roßnagel, in: Steinebach u. a. (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen, 2020, S. 149; Ullrich, Unlawful Content Online, 2021, S. 53 f.; Berberich/Seip, GRUR-Prax 2021, 4 (7); Gerdemann/Spindler, GRUR 2023, 3 (4).

321 Abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

322 Abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online>.

Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 lit. b–d DSA bringen die Befürchtung zum Ausdruck, dass über VLOPs und VLOSEs verbreitete Inhalte bereits dann erhebliche Gefahren für das Gemeinwesen auslösen können, wenn diese Inhalte nicht rechtswidrig sind, aber andere nachteilige Auswirkungen – z. B. für die gesellschaftliche Debatte – befürchten lassen. Der DSA verlangt den Anbietern damit normativ und epistemologisch schwierige Einschätzungen ab.<sup>323</sup> Es besteht die Gefahr, dass Anbieter im Zweifel Inhalte löschen, obwohl sie kein systemisches Risiko darstellen.<sup>324</sup> Die fehlerhafte Blockierung rechtmäßiger Inhalte gilt allerdings nicht als systemisches Risiko, was in Bezug auf Meinungsfreiheit hinterfragt werden muss.<sup>325</sup> Die Gefahr, durch Eingriffe in die Äußerungsfreiheit mehr Schaden anzurichten als Nutzen zu stiften, ist selten so groß wie im Hinblick auf Debatten zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und vor Wahlen. Dies berührt eine demokratietheoretische Frage. Nach dem sogenannten *Böckenförde*-Dilemma lebt der freiheitliche, säkularisierte – und zu ergänzen ist: demokratische – Staat von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.<sup>326</sup> Eine Demokratie kann nur bedingt gewährleisten, dass der demokratische Prozess auch funktioniert. Art. 34 DSA ist indes der Versuch, eine Voraussetzung des demokratischen Staates zu garantieren, nämlich eine demokratische Willensbildung, die auf zutreffenden Tatsachenbehauptungen beruht. Vorrangig sollte das bereits vorhandene rechtliche Instrumentarium gegen (politische) Desinformation genutzt werden, etwa der Schutz der Persönlichkeitsinteressen. Hierzu zählt etwa auch das Recht vor dem Unterschieben nicht getätigter Äußerungen.<sup>327</sup>

Zu hinterfragen sind auch die empirischen Prämissen des Art. 34 DSA. Auch hierfür sind interdisziplinäre Ansätze erforderlich. In der medien- und kommunikationswissenschaftlichen Forschung sind „Filterblasen“ und „Echokammern“ nicht eindeutig nachweisbar (siehe I.). Von einer Vielfaltsverengung betroffen sind weniger die Meinungen als solche, sondern die, die sie präsentieren: die Intermediäre.<sup>328</sup> Hier scheint aber das Kartellrecht, und dort insb. das Medienkonzentrationsrecht sowie der DMA, die geeigneteren Instrumente zu bieten.<sup>329</sup> Eine weitere Studie legt zudem nahe, dass der Alarmismus um Desinformation indes eine Gefahr unbeabsichtigter Konsequenzen birgt: Warnungen vor Desinformation könnten das Vertrauen in Medien und Politik schwächen, da die Menschen gegenüber Nachrichten insgesamt, d. h. auch von Behörden und Journalisten, misstrauischer werden.<sup>330</sup> Damit untergrabe der Kampf gegen Falschinformation das Vertrauen in die demokratische Öffentlichkeit, dass er eigentlich schützen soll.<sup>331</sup>

## 5. Diskriminierung

Sowohl das deutsche Medienrecht als auch das europäische Plattformrecht enthält Diskriminierungsverbote, die für die Medieninhalte von Bedeutung sind. Die Vorschriften unterscheiden sich in Bezug auf ihre Zielrichtung, den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich sowie die Durchsetzung.

323 Vgl. Löber/Roßnagel, in: Steinebach u. a. (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen*, 2020, 149 (164 f.); Kuhlmann/Trute, *GSZ* 2022, 115 (120); Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 32.

324 Peukert, *KritV* 2022, 57 (75 ff.); Denga, in: Steinrötter (Hrsg.), *Europäische Plattformregulierung*, 2023, Kap. 6 Rn. 13; Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 3.

325 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 33.

326 Böckenförde, in: Böckenförde (Hrsg.), *Recht, Staat, Freiheit*, 1991, S. 92.

327 Vgl. BVerfGE 54, 148 (155) – Eppler.

328 Vgl. dazu statt vieler Neuberger UFITA 82 (2018), 53 ff.; Lobigs/Neuberger, *Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen*, 2018; Seemann, *Die Macht der Plattformen*, 2021; Flamme, *Meinungsmacht der Algorithmen*, 2024, S. 107 f., 137.

329 Vgl. Dörr, *NJ* 2022, 1 (6); Meyer/Podszun, *ZRP* 2024, 41 (43).

330 Jungherr/Rauchfleisch *Political Behavior* 46 (2024), 2123 ff.

331 Jungherr/Hess, *Ja, Digitalisierung birgt Risiken – Regulierung aber auch*, *FAZ* v. 3.11.2025, S. 18.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang § 94 MStV, der ein an Medienintermediäre gerichtetes Verbot der Diskriminierung journalistisch-redaktionell gestalteter Inhalte vorsieht. Die Vorschrift dient der Sicherung der Medienvielfalt und soll verhindern, dass Medienintermediäre einen unzulässigen Einfluss auf die Auffindbarkeit von journalistisch-redaktionell gestalteten Inhalten ausüben.<sup>332</sup> Nach § 94 Abs. 2 MStV kann eine Diskriminierung i. S. d. § 94 Abs. 1 MStV in zwei Fällen vorliegen: (1) wenn ohne sachlich gerechtfertigten Grund von den nach § 93 Abs. 1 bis 3 MStV zu veröffentlichenden Kriterien für Zugang, Verbleib, Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten zugunsten oder zulasten eines bestimmten Angebots systematisch abgewichen wird; (2) wenn diese Kriterien selbst bestimmte Angebote unmittelbar oder mittelbar systematisch behindern. Die beiden – abschließend geregelten<sup>333</sup> – Tatbestände setzen eine *systematische* Diskriminierung voraus. Diese liegt etwa vor, wenn bestimmte journalistisch-redaktionelle Inhalte aufgrund ihrer politischen Ausrichtung planmäßig über- oder unterrepräsentiert werden.<sup>334</sup> Ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot kann von dem betroffenen Anbieter bei der zuständigen Landesmedienanstalt geltend gemacht werden (§ 94 Abs. 3 S. 1 MStV). In offensichtlichen Fällen ist auch eine Verfolgung von Amts wegen möglich (§ 94 Abs. 3 S. 1 MStV).

Im Hinblick auf Medienplattformen sieht § 82 Abs. 1 MStV vor, dass deren Anbieter zu gewährleisten haben, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglicht. Hierbei handelt es sich um eine als Rechtsgrundsatz formulierte positive Gewährleistungspflicht.<sup>335</sup> Darüber hinaus dürfen Anbieter von Medienplattformen gemäß § 82 Abs. 2 MStV Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien und Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten (§ 19 Abs. 1 MStV) beim Zugang zur Medienplattform nicht unbillig behindern und gegenüber gleichartigen Angeboten nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. Abs. 2 konkretisiert damit die Gewährleistungspflicht des Abs. 1 im Hinblick auf technische Rahmenbedingungen (Nr. 1 bis 3) und Zugangsbedingungen, insbesondere die Entgelte (Nr. 4).<sup>336</sup> Artikel 6 Abs. 5 S. 1 DMA regelt ein Selbstbevorzugungsverbot, das sich an die nach Art. 3 DMA benannten Torwächter (Art. 2 Nr. 1 DMA) richtet. Danach darf ein Torwächter die von ihm selbst angebotenen Dienstleistungen und Produkte beim Ranking sowie bei der damit verbundenen Indexierung und dem Auffinden gegenüber ähnlichen Dienstleistungen und Produkten eines Dritten nicht bevorzugen. Artikel 6 Abs. 5 S. 2 DMA bestimmt ergänzend, dass der Torwächter das Ranking anhand transparenter, fairer und diskriminierungsfreier Bedingungen vornehmen muss.

Im Unterschied zu § 94 MStV dient Art. 6 Abs. 5 DMA dazu, bestreitbare und faire Märkte sicherzustellen. Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen der Regelungen wird § 94 MStV nicht durch Art. 6 Abs. 5 DMA verdrängt. Die Vorschriften finden vielmehr nebeneinander Anwendung. Zwar sieht Art. 1 Abs. 5 S. 1 DMA vor, dass die Mitgliedstaaten Torwächtern keine weiteren Verpflichtungen auferlegen dürfen, um bestreitbare und faire Märkte zu gewährleisten. Der DMA hindert die Mitgliedstaaten jedoch nicht, Regelungen mit anderen Zielsetzungen zu erlassen (Art. 1 Abs. 5 S. 2 DMA).

<sup>332</sup> Hain, in: Spindler/Schuster/Kaesling (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 5. Aufl. 2026, § 94 MStV Rn. 6.

<sup>333</sup> Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 51.

<sup>334</sup> Hain, in: Spindler/Schuster/Kaesling (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 5. Aufl. 2026, § 94 MStV Rn. 6; siehe auch Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 51f.

<sup>335</sup> Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 96. AL Mai 2023, MStV § 82 Rn. 50.

<sup>336</sup> Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 96. AL Mai 2023, MStV § 82 Rn. 51; vgl. dazu etwa Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), Beschl. v. 17.09.2013, Beschwerde N24/KDG.

## 6. Technische Manipulation

Art. 35 Abs. 1 S. 1 DSA verpflichtet die Anbieter von VLOPs und VLOSEs dazu, Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen, die auf die gemäß Art. 34 DSA ermittelten besonderen systemischen Risiken zugeschnitten sind. Hierzu kann die Verpflichtung nach Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. k DSA gehören, sicherzustellen, dass Deepfakes durch eine auffällige Kennzeichnung erkennbar sind, und darüber hinaus eine benutzerfreundliche Funktion bereitzustellen, die es den Nutzern des Dienstes ermöglicht, solche Informationen anzuzeigen. Lit. k ist gleichsam die Verlängerung der Pflichten aus Art. 50 Abs. 2 KI-VO auf Anbieter von VLOPs und VLOSEs.<sup>337</sup>

Gemäß § 93 Abs. 4 MStV haben die Anbieter sozialer Netzwerke dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 MStV gekennzeichnet werden. Was genau die Netzwerkanbieter tun müssen, um diese Pflicht zu erfüllen, bzw. wo die Grenzen der Verpflichtung liegen, wird weder aus dem Wortlaut des § 93 Abs. 4 MStV („Sorge tragen“) noch aus der Amtlichen Begründung zum MStV deutlich. Vielmehr besagt die Amtliche Begründung, dass die konkrete Art und Weise der Pflichterfüllung „bewusst nicht festgelegt“ werde.<sup>338</sup> Die Formulierung „Sorge tragen“ geht jedenfalls weiter als sich bloß um etwas „bemühen“ zu müssen.<sup>339</sup> Allerdings ist fraglich, ob die Länder damit gleich eine Gewährleistungsverantwortung der Netzwerkanbieter dafür begründen wollten, dass Social Bots gekennzeichnet sind.<sup>340</sup> Die Amtliche Begründung besagt nämlich auch, dass § 93 Abs. 4 MStV nicht bezwecke, eine Pflicht der Anbieter von sozialen Netzwerken zur eigenen Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen § 18 Abs. 3 MStV einzuführen.<sup>341</sup> Die Amtliche Begründung tritt damit Bedenken entgegen, die eine strenge ergebnisbezogene Pflicht im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verursachen würde: Läge in dem Gebot, für eine Kennzeichnung „Sorge“ zu tragen, eine Gewährleistungsverantwortung für die Kennzeichnung, dann wäre eine Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen § 18 Abs. 3 MStV mutmaßlich für die Netzwerkanbieter das Mittel der Wahl. Dann stieße § 93 Abs. 4 MStV allerdings auf erhebliche europarechtliche Bedenken: Art. 8 DSA verbietet es, Anbietern von Vermittlungsdiensten eine allgemeine Verpflichtung aufzuerlegen, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hindeuten.<sup>342</sup>

Richtigerweise wird man „Sorge tragen“ daher als Mittelweg zwischen einem bloßen Bemühen einerseits und einer Gewährleistung andererseits verstehen müssen.<sup>343</sup> Insofern drängen sich Parallelen zum UrhDaG auf, der Diensteanbieter zwar nicht zur Gewährleistung des Erwerbs vertraglicher Nutzungsrechte urheberrechtlich geschützter Werke, sondern nur zu „bestmöglichen Anstrengungen“ verpflichtet (§ 4 Abs. 1 S. 1 UrhDaG, vgl. auch § 1 Abs. 2 S. 1 UrhDaG). In Anlehnung daran wird man auch die Verpflichtung nach § 93 Abs. 4 MStV als Pflicht zu „bestmöglichen Anstrengungen“ auslegen können. Diese Anstrengungen schließen etwa eine Pflicht der Plattformen ein, in ihren Nutzungsbedingungen eine Kennzeichnungspflicht festzulegen.<sup>344</sup> Ebenso wie unter dem UrhDaG<sup>345</sup> dürfte die Verpflichtung nach § 93 Abs. 4 MStV zudem eine „faktische Pflicht“ zum Einsatz automatischer Upload-Filter entsprechend den branchenüblichen Standards enthalten.<sup>346</sup>

337 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 35 DSA Rn. 51.

338 Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 50.

339 In diese Richtung allerdings Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (498).

340 In diese Richtung Broemel, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 93 Rn. 41.

341 Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, S. 50.

342 Vgl. Kern, KIR 2024, 94 (97); eingehend Iben, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, 2021, S. 315 ff.

343 Vgl. Kern, KIR 2024, 94 (97): „Effektuierungspflicht“.

344 Dörr, NJ 2022, 1 (5).

345 Dazu Oster, in: BeckOK UrhR, 46. Edition, Stand: 15.2025, § 4 UrhDaG Rn. 10.

346 So im Ergebnis auch Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (498); Broemel, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 93 Rn. 41.

## 7. Sorgfaltspflichten, einschließlich journalistischer Sorgfalt

Die Möglichkeit, auf Plattformen mit Chatbots zu interagieren, KI-generierte Texte oder täuschend echt wirkende Bilder oder Bildsequenzen herzustellen, birgt auch für den Journalismus erhebliche Chancen.<sup>347</sup> In Plattformumgebungen und beim Einsatz von KI gelten journalistische Sorgfaltspflichten (vgl. §§ 6, 19 MStV sowie die Landespresse- bzw. Landesmediengesetze) jedoch ebenso selbstverständlich wie in der „analogen Welt“. § 6 Abs. 2 S. 1 des 2025 novellierten Landesmediengesetzes von Rheinland-Pfalz stellt ausdrücklich klar, dass die Medien bei ihren journalistisch-redaktionellen Angeboten „auch beim Einsatz von KI“ den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen haben.

Art. 50 Abs. 4 KI-VO sowie Art. 18 Abs. 1 S. 1 lit. e EMFA bringen den Gedanken zum Ausdruck, dass der Einsatz KI-generierter Inhalte im Journalismus zum einen transparent gemacht und zum anderen der menschlichen Aufsicht („human in the loop“) unterworfen werden muss. Transparenz und menschliche Kontrolle KI-generierter Inhalte gehört somit zu den Sorgfaltspflichten des Journalismus.<sup>348</sup> Dies bewirkt zweierlei: Journalisten begehen eine – ggf. haftungsbewehrte – Sorgfaltspflichtverletzung, wenn sie diesen Maßstäben nicht genügen. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass etwa Plattformanbieter nicht allein deswegen journalistisch tätig sind, weil sie selbst KI-generierte Inhalte bereitstellen. Plattformanbieter können sich somit auch nicht auf die sogenannte „Medienprivilegien“ berufen, etwa die Vertraulichkeit ihrer Quellen oder eine weitreichende Ausnahme von datenschutzrechtlichen Verpflichtungen (dazu Art. 85 DSGVO, §§ 12, 23 MStV).

## 8. Markt- und Meinungsmacht der Plattformen

Das Recht der Marktmacht einerseits (insb. Art. 101, 102 AEUV, §§ 1, 19, 19a GWB) und das Recht der Meinungsmacht (insb. §§ 78 ff. MStV) andererseits weisen bislang nur wenig Überlappung auf. Art. 21 Abs. 4 UAbs. 2 FKVO gestattet es den Mitgliedstaaten, in Verfahren der Fusionskontrolle geeignete Maßnahmen zum Schutz anderer berechtigter Interessen als derjenigen treffen, welche in der FKVO berücksichtigt werden. Als berechtigtes Interesse gilt u. a. „die Medienvielfalt“. Dementsprechend sehen §§ 59 ff. MStV Regelungen zur Fusionskontrolle im privaten Rundfunk vor, die von der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zu überwachen sind. Es dürfte einhelliger Auffassung entsprechen, dass die Beschränkung einer spezifisch medienrechtlichen Konzentrationskontrolle auf den Rundfunk den medialen Realitäten der Gegenwart nicht mehr gerecht wird. Folgerichtig sieht Art. 22 f. EMFA nunmehr eine medienspezifische Fusionskontrolle für jeden „Zusammenschluss auf dem Medienmarkt“ vor, wofür es genügt, dass an dem Zusammenschluss auch nur ein Mediendiensteanbieter oder ein Anbieter einer Online-Plattform, die Zugang zu Medieninhalten bietet, beteiligt ist (Art. 2 Nr. 15 EMFA). Für die Bundesrepublik Deutschland besteht daher Handlungsbedarf (dazu VIII.3.).<sup>349</sup>

Aber auch das Missbrauchsrecht kann sich als wichtiger Hebel zur Durchsetzung des Plattformrechts und zur Vielfalt auf Plattformen erweisen. Der EuGH bestätigte in seiner *Meta*-Entscheidung die Auffassung des BKartA, dass ein Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorschriften den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung begründen kann.<sup>350</sup> Und die Bedenken des BKartA wegen einer möglichen bevorzugten Einbindung von Google News Showcase-Inhalten in die Ergebnisse der Google-Suche, einer vertraglichen Erschwerung der Durchsetzung des Leistungsschutzrechts für

347 Dazu Oster, in: FS Gounalakis, 2025, 827 (829).

348 Vgl. Schwartmann, AfP 2024, 1 (5); Oster, in: FS Gounalakis, 2025, 827 (830 ff.); Schwartmann/Köhler, in: FS Gounalakis, 2025, 871 (880).

349 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, Art. 22 EMFA Rn. 15.

350 EuGH, Rs. C-252/21 [2023] – Meta Platforms.

Presseverleger und einer eventuellen Diskriminierung bei der Zugangsgewährung zu Google News Showcase konnten nur durch verschiedene Maßnahmen von Seiten Googles „weitgehend ausgeräumt werden“.<sup>351</sup> Noch weiter ging die französische Autorité de la Concurrence: Diese verhängte im März 2024 eine Geldbuße gegen Alphabet, da der Google-Mutterkonzern Verpflichtungszusagen hinsichtlich der Behandlung der Leistungsschutzrechte der Presseverlage nicht eingehalten habe, die in einer Entscheidung aus dem Jahr 2022 für verbindlich erklärt worden waren.<sup>352</sup>

Diese Überlegungen lassen sich auf das gesamte Plattformrecht und die Vielfaltssicherung erweitern: Wenn Online-Plattformen mit beträchtlicher Marktmacht oder mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb den Zugang einzelner Inhaltenanbieter ohne sachliche Rechtfertigung benachteiligen oder die Geltendmachung und Durchsetzung ihrer Rechte systematisch erschweren, dann stellt dies auch einen wettbewerbsrechtlich relevanten Missbrauch dar.<sup>353</sup> Missbrauchskontrolle und Medienrecht sollten daher stärker zusammen gedacht werden, als dies bislang der Fall ist.

## 9. Selbstverpflichtungen und Koregulierung

Zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten von Vermittlungsdiensten sieht Art. 45 DSA u. a. Instrumente der Ko-Regulierung vor. Beispiele sind Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Hassreden im Internet+ (Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online+<sup>354</sup>) und der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation (Code of Practice on Disinformation<sup>355</sup>). Die Verhaltenskodizes konkretisieren die Vorgaben des DSA nicht nur, sondern gehen teilweise auch darüber hinaus. So verpflichten sich etwa die Unterzeichner des im Jahr 2025 aktualisierten Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Hassreden im Internet+ dazu, die Mehrzahl der Meldungen nach Art. 16 und 22 DSA innerhalb von 24 Stunden zu bearbeiten.<sup>356</sup> Dies geht über die Vorgaben nach Art. 16 Abs. 6 DSA hinaus, der lediglich eine „zeitnahe“ Entscheidung verlangt.

Die Einhaltung entsprechender Verhaltenskodizes, die dem soft law zugeordnet werden können, ist grundsätzlich freiwillig. Der DSA sieht allerdings an mehreren Stellen eine normative Verknüpfung zwischen den freiwilligen Verhaltenskodizes und den bindenden Verpflichtungen des DSA vor. So wird in der Liste der möglichen Maßnahmen zur Risikominderung nach Art. 35 DSA u. a. die Zusammenarbeit mit anderen Anbietern von Online-Plattformen anhand der in Art. 45 DSA genannten Verhaltenskodizes genannt (Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. h DSA). Die ausdrückliche Erwähnung der Verhaltenskodizes macht deutlich, welche Bedeutung der DSA Instrumenten der Ko-Regulierung beimisst.<sup>357</sup> Noch deutlicher wird Erwägungsgrund 104 S. 6 DSA. Danach kann im Rahmen der Feststellung einer möglichen Zuwiderhandlung gegen den DSA berücksichtigt werden, wenn sich ein Anbieter „ohne angemessene Begründung“ weigert, sich auf Aufforderung der EU-Kommission an der Anwendung eines Verhaltenskodex nach Art. 45 DSA zu beteiligen. Die Einhaltung des entsprechenden Verhaltenskodex wäre damit im Ergebnis nicht mehr ganz „freiwillig“.<sup>358</sup>

351 BKartA, Entscheidung v. 21.12.2022, Az. V-43/20, Kartellrechtliche Prüfung von „Google News Showcase“.

352 Autorité de la Concurrence, Entscheidung Nr.24-D-03 vom 15.3.2024 „relative au respect des engagements figurant dans la décision de l’Autorité de la concurrence n° 22-D-13 du 21 juin 2022 relative à des pratiques mises en œuvre par Google dans le secteur de la presse.“

353 Vgl. zum Presseverleger-Leistungsschutzrecht Steinvorth, AfP 2022, 10 (17 ff.).

354 Abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online>.

355 Abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

356 „The Signatories commit to review the majority (at least 50%) of notices received under Articles 16 and 22 of the DSA from Monitoring Reporters within 24 hours.“

357 Kaesling, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 35 Rn. 55.

358 Vgl. Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.11.2025, Art. 35 DSA Rn. 43.

## 10. Plattform-Governance durch Nutzungsbedingungen und durch „Code“

Mit dem Aufkommen der Plattform-Ökonomie gewinnt der Gedanke des „privaten Rechts“ wieder stärker an Bedeutung. Online-Plattformen können einseitig Vertrags- und Nutzungsbedingungen stellen und gleichsam über die Durchsetzung „ihres“ Rechts selbst entscheiden. Diese Regelsetzungen oder „Codes“<sup>359</sup> gehören zu den wichtigsten Bedingungen, unter denen Handel und Kommunikation auf Online-Plattformen stattfindet. Privaten Regelwerken von Plattformen, etwa den Nutzungsbedingungen und „Gemeinschaftsstandards“ sozialer Netzwerke, kommt in der Praxis häufig größere Bedeutung zu als staatlich gesetztem Recht: Anders als Akteure „analoger“ Transaktionen haben es Online-Plattformen selbst in der Hand, ihre Standards algorithmisch durchzusetzen, d. h. ohne dass es eines menschlichen Einschreitens bedarf und ohne dass sich die betroffene Seite hiergegen (notfalls physisch) wehren kann. Das führt dazu, dass Plattformen im Hinblick auf die von ihnen vermittelten Inhalte gleichsam Gesetzgeber, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung in einer Einheit sind.<sup>360</sup> Gemessen an ihrer Bedeutung wird das „private Recht“ der Plattformen vergleichsweise wenig reguliert.<sup>361</sup> Art. 14 DSA und die P2B-Verordnung unterwerfen Plattform-AGB vor allem Transparenzanforderungen, aber nur geringen inhaltlichen Anforderungen. Eine staatsgleiche Grundrechtsbindung der Plattformen kann jedenfalls auch Art. 14 Abs. 4 DSA nicht begründen.<sup>362</sup>

## VII. Rechtsdurchsetzung, Aufsichtsstrukturen und Zuständigkeiten im europäischen Mehrebenensystem

Die europäische Plattformregulierung beruht in erster Linie auf hoheitlicher Rechtsdurchsetzung (dazu 1.). Weniger stark ausformuliert ist demgegenüber die Rechtsdurchsetzung durch Private: Inwieweit das europäische Plattformrecht dem sogenannten Private Enforcement unterliegt, ist zunächst durch Wissenschaft und Gerichte zu erschließen (dazu 2.).

### 1. Hoheitliche Rechtsdurchsetzung (public enforcement)

Die europäische Plattformregulierung ist primär ein öffentlich-rechtliches Regulierungsregime, welches auf hoheitlicher Rechtsdurchsetzung bzw. auf einem System regulierter Selbstregulierung beruht. Maßgebliche Akteure sind insoweit die Europäische Kommission sowie in der Bundesrepublik die BNetzA und die Landesmedienanstalten. Eine wichtige Rolle kann zudem in Einzelfällen den Kartellbehörden sowie der Gewerbeaufsicht zukommen.

#### a. DSA

Zuständige Behörden für die Durchsetzung des DSA sind gemäß Art. 49 DSA grundsätzlich von den Mitgliedstaaten benannte Behörden, insbesondere der von den Mitgliedstaaten benannte „Kordinator für digitale Dienste“ (Digital Services Coordinator, DSC). Die Bundesrepublik hat in §§ 12, 14 DDG die BNetzA zur zuständigen Behörde sowie zum DSC benannt. Darüber hinaus sind in Einzelfällen andere Behörden zuständig, insbesondere die BKJM für die Durchsetzung von Art. 14 Abs. 3

359 Vgl. dazu Lessig, Code, Version 2.0, 2006.

360 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 2.

361 Vgl. dazu auch Kumkar, ZEuP 2022, 530 (541ff.).

362 Dazu II.1.b.

DSA und von strukturellen Vorsorgemaßnahmen nach Art. 28 Abs. 1 DSA sowie die von den Ländern benannten Behörden für Maßnahmen nach dem JMStV. § 12 Abs. 5 DDG hebt insofern ausdrücklich hervor, dass die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder unberührt bleiben.

Eine Besonderheit gilt allerdings für die Durchsetzung der Regelungen für VLOPs und VLOSEs in Art. 33 ff. DSA. Die Risikobewertung und Risikominderung durch VLOPs und VLOSEs unterliegt einer mehrschichtigen Kontrolle. Interne Compliance-Beauftragte müssen gemäß Art. 41 Abs. 3 lit. b DSA gewährleisten, dass alle in Art. 34 DSA genannten Risiken ermittelt und ordnungsgemäß gemeldet werden. Gemäß Art. 41 Abs. 6 DSA muss zudem das Leitungsorgan des Anbieters sein Risikomanagement regelmäßig überprüfen und billigen. Die Risikobewertung unterliegt darüber hinaus der unabhängigen externen Prüfung gemäß Art. 37 Abs. 1 lit. a DSA. Die Anbieter müssen gemäß Art. 42 Abs. 4 lit. b DSA einen Bericht über die getroffenen Abhilfemaßnahmen veröffentlichen und dem Koordinator für digitale Dienste am Niederlassungsort (Art. 3 lit. n) und der Kommission übermitteln. Zudem müssen die Anbieter gemäß Art. 40 Abs. 4 DSA Forschern u. a. Zugang zu Daten in Bezug auf die Bewertung der Angemessenheit, der Wirksamkeit und der Auswirkungen der Risikominderungsmaßnahmen gewähren. Verstöße gegen die Pflicht zur regelmäßigen Durchführung von Risikobewertungen werden gemäß Art. 56 Abs. 2 i. V. m. Art. 64 ff. DSA von der Europäischen Kommission sanktioniert.

## b. DMA

Die hoheitliche Durchsetzung des DMA ist exklusiv bei der Europäischen Kommission angesiedelt. Nationalen Behörden kommt im Wesentlichen die Aufgabe zu, die Kommission bei ihrer Arbeit zu unterstützen (vgl. Art. 1 Abs. 7, Art. 38 DMA).

## c. KI-VO

Die Durchsetzung der KI-VO obliegt grundsätzlich<sup>363</sup> der „Marktüberwachungsbehörde“ nach Art. 70 KI-VO als der benannten zuständigen nationalen Behörde. § 2 Abs. 1 des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Durchführung der KI-VO<sup>364</sup> sieht die BNetzA als Marktüberwachungsbehörde vor. Ein Hinweis darauf, dass die medienrechtlichen Zuständigkeiten der Länder unberührt bleiben, ist derzeit nur in der Begründung des Referentenentwurfs vorgesehen;<sup>365</sup> eine entsprechende Klarstellung sollte allerdings auch im Gesetzestext erfolgen. Dies dürfte insbesondere für die Durchsetzung des Art. 50 KI-VO relevant werden, betrifft die Vorschrift doch medienrelevante Sachverhalte. Es liegt nahe, hiermit die Landesmedienanstalten zu betrauen. Folgerichtig sieht die Rundfunkkommission der Länder im Entwurf des Digitale Medien-Staatsvertrages eine entsprechende Ergänzung der Zuständigkeit der Landesmedienanstalten durch einen § 111 Abs. 5 MStV n. F. vor.<sup>366</sup>

363 Eine Ausnahme gilt gemäß Art. 88 Abs. 1 KI-VO für KI-Systeme mit allgemeinem Verwendungszweck nach Kapitel V.

364 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung, Gesetz zur Marktüberwachung und Innovationsförderung von künstlicher Intelligenz (KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz – KI-MIG).

365 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), S. 24.

366 Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder (Stand: Juni 2025).

#### d. P2B-VO

Zuständige Behörde für die Durchsetzung der P2B-VO in Deutschland ist nach § 22 Abs.1 S.1 DDG die BNetzA.

#### e. Sonstige Zuständigkeiten

Bei der Durchsetzung sonstiger Regelwerke bestehen keine Besonderheiten. Die Durchsetzung von MStV und JMStV obliegt den Landesmedienanstalten bzw. den jeweils benannten Gremien (dazu § 104 MStV, § 20 JMStV), für die Durchsetzung des Kartellrechts sind die zuständigen Kartellbehörden, insbesondere die Europäische Kommission (Art.101, 102 AEUV) bzw. das BKartA (GWB) sowie ggf. die Landeskartellbehörden zuständig.

Eine Zuständigkeit der allgemeinen Gewerbeaufsicht kommt schließlich bei Plattformen in Betracht, die keinem der genannten Regulierungsregime unterfallen, weil sie nicht die kritische Zahl an Nutzern nach Art.3 DMA und Art. 33 DSA erreichen und keine Verbraucherverträge ermöglichen. Dies sind insbesondere industrielle Online-Plattformen, die allein B2B-Transaktionen in einem bestimmten Industriezweig ermöglichen.<sup>367</sup>

## 2. Private Rechtsdurchsetzung (private enforcement)

Nicht geklärt ist demgegenüber die private, und insbesondere die privatrechtliche, Durchsetzung des Plattformrechts. „Private Durchsetzung“ bedeutet, dass Einzelpersonen subjektive Rechte verliehen werden, die sie bei einer Behörde oder vor einem Zivilgericht – dann besteht eine *privatrechtliche* Durchsetzung – geltend machen können.<sup>368</sup>

#### a. Verbandsklagen

Unproblematisch sind zunächst die Fälle privatrechtlicher Rechtsdurchsetzung, in denen die einschlägigen Regelwerke ausdrücklich die Möglichkeit einer Verbandsklage einräumen. Dies ist etwa der Fall bei Art.14 P2B-VO i.V.m. § 8a UWG sowie bei Art.42 DMA i.V.m. der Verbandsklage-RL 2020/1828. Auch der DSA sieht eine Rechtsdurchsetzung im Wege der Verbandsklage vor (Art.90 DSA).<sup>369</sup>

<sup>367</sup> Ausf. Romeike, RD i 2025, 313; Romeike, RD i 2025, 521.

<sup>368</sup> Dazu allg. Heinze, Schadensersatz im Unionsprivatrecht, 2017, S.18 m.w.N.; Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, S.184 ff.; Oster, EuR 54 (2019), 578 ff.

<sup>369</sup> Vgl. Busch, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art.90 DSA Rn.1; zur Reichweite der Befugnis zur Verbandsklagen bei Verstößen gegen den DSA siehe Steinrötter, MMR 2026, 3.

## b. Individuelle Klagerechte

### aa. Vertragliche Ansprüche

Unstreitig dürfte auch sein, dass Nutzer von Vermittlungsdiensten, etwa von sozialen Netzwerken, privatrechtliche Ansprüche gegen die Plattformanbieter zustehen, wenn diese ihre Pflichten aus dem Nutzungsverhältnis<sup>370</sup> verletzen. In Betracht kommt insofern beispielsweise ein Anspruch auf Wiederherstellung eines Inhalts, den ein Plattformbetreiber wegen eines irrig angenommenen Verstoßes gegen seine Nutzungsbedingungen gelöscht hat.<sup>371</sup>

### bb. Deliktische Ansprüche

Schwieriger festzustellen ist demgegenüber, inwieweit eine Verletzung europäischen Plattformrechts deliktische Ansprüche begründet. Art. 4 bis 6 DSA statuieren ein spezielles Regime, welches Vermittlungsdienste von der Haftung (liability) für rechtswidrige Inhalte grundsätzlich freistellt. Inwieweit Privatpersonen gegen Vermittlungsdienste und insbesondere VLOPs wegen Verstößen gegen deren Verantwortung (responsibility) Ansprüche erwachsen, ist demgegenüber nicht abschließend geklärt.

Bei den Regelungen zu Einschränkungen des Profiling (Art. 26 Abs. 3, 28 Abs. 2, 38 DSA) dürfte es sich um Schutzgesetze i. S. d. § 823 Abs. 2 BGB handeln.<sup>372</sup> Die Regelungen zu Werbung (Art. 26, 39 DSA) und zur Gestaltung von Empfehlungssystemen (Art. 27, 38 DSA) dürften Marktverhaltensregeln i. S. d. § 3a UWG darstellen.<sup>373</sup> Eine privatrechtliche Durchsetzung der Art. 34, 35 DSA kommt hingegen nicht in Betracht.<sup>374</sup> Art. 34 und 35 DSA betreffen nur „systemische“ Risiken, d. h. keine Risiken, die nur eine Einzelperson betreffen.

Auch der DMA sieht nicht ausdrücklich privatrechtliche Ansprüche vor.<sup>375</sup> Allerdings scheint Art. 39 DMA die Möglichkeit der privaten Rechtsdurchsetzung durch nationales Recht vorauszusetzen.<sup>376</sup> In Betracht kommen zunächst Ansprüche wegen einer Verletzung direkt anwendbarer DMA-Pflichten<sup>377</sup> nach nationalem Recht, in Deutschland etwa nach dem UWG<sup>378</sup> oder gemäß § 823 Abs. 2 BGB.<sup>379</sup> Zudem sehen §§ 33 Abs. 1, 33a GWB ausdrücklich vor, dass auch Verstöße gegen Art. 5, 6 oder 7 DMA dem kartellrechtlichen Beseitigungs-, Unterlassungs- und Schadensersatzanspruch unterliegen.

370 Zur umstrittenen Rechtsnatur eines „Social-Media-Vertrages“ etwa Bräutigam/Richter, in: Hornung/Müller-Terpitz (Hrsg.), *Rechtshandbuch Social Media, Vertragliche Aspekte der Social Media*, 4.1.

371 Vgl. BGH NJW 2021, 3179 ff. – Facebook I; BGH ZUM-RD 2021, 612 ff. – Facebook II; Spindler, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), *DSA/DMA*, 2024, Art. 54 DSA Rn. 16.

372 Vgl. Grisse, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), *DSA*, 2023, Art. 28 Rn. 25.

373 Vgl. Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 38 DSA Rn. 13; Janal, in: Spindler/Schuster/Kaesling (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, 5. Aufl. 2026, Art. 26 DSA Rn. 42; zweifelnd Holznel, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), *DSA*, 2024, Art. 28 Rn. 50.

374 Gerdemann/Spindler, GRUR 2023, 115 (123); Kaesling, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), *DSA*, 2023, Art. 34 Rn. 1; Raue, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), *DSA*, 2023, Vor Art. 11 Rn. 58; Maamar, in: Kraul (Hrsg.), *Das neue Recht der digitalen Dienste*, 2023, § 4 Rn. 220; Beyerbach, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), *DSA*, 2024, Art. 34 Rn. Rn. 13; Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 35 DSA Rn. 56; Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 87; s. aber auch Raue, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), *DSA*, 2023, Art. 54 Rn. 36.

375 Dazu insb. Zober, NZKart 2021, 611 (614 f.); Karbaum/Schulz, NZKart 2022, 107 ff.; Podszun, *Journal of European Competition Law & Practice* 13 (2022), 254 (263 ff.); Haus, in: FS Dörr, 2022, 997 (1000); kritisch zu einem private enforcement der DMA Zimmer/Göhl ZWeR 2021, 29 (52); Monti, CoRe 5 (2021), 90 (96 f.); Kühling/Weck, ZWeR 2021, 487 (515); Kumkar, RDi 2022, 347 (352 f.); Podszun, *EuCML* 2022, 1 (5); Podszun, *Competition in the digital economy: What next after the Digital Markets Act? Statement for the Economic Committee of the German Bundestag*, 2022, S. 10 f.; Körber, NZKart 2021, 436 (442 f.); Horn/Schmalenberger, K&R 2022, 465 (472); Podszun/Bongartz/Kirk NJW 2022, 3249 (3253 f.); Schläfke/Schuler, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), *Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA)*, 2023, § 13 Rn. 1 ff.

376 Oster, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), *DSA/DMA*, 2024, Art. 1 DMA Rn. 34.

377 Dazu Monti, CoRe 5 (2021), 90 (97); Kumkar, RDi 2022, 347 (353); Schläfke/Schuler, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), *Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA)*, 2023, § 13 Rn. 4 ff.

378 Leistner, *Journal of Intellectual Property Law & Practice* 16 (2021), 778 (782); Karbaum/Schulz, NZKart 2022, 107 (110); Horn/Schmalenberger, K&R 2022, 465 (472); Kumkar, RDi 2022, 347 (353); Schläfke/Schuler, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), *Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA)*, 2023, § 13 Rn. 69 ff., 78.

379 Zober, NZKart 2021, 611 (614); Karbaum/Schulz, NZKart 2022, 107 (110); Schläfke/Schuler, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), *Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA)*, 2023, § 13 Rn. 64 ff., 77; so wohl auch Schweitzer, ZEuP 2021, 503 (541); Horn/Schmalenberger, K&R 2022, 465 (472); Kumkar, RDi 2022, 347 (353).

Die KI-VO sieht ebenfalls nur in Ansätzen Regelungen zu ihrer privaten (Art. 85 KI-VO) und insbesondere zu ihrer privatrechtlichen (Art. 86 KI-VO) Durchsetzung vor. Sie schließt solche Ansprüche aber auch nicht aus. Inwieweit die KI-VO privatrechtlich durchsetzbar ist, etwa über § 823 Abs. 2 BGB oder § 3a i. V. m. § 8 UWG, wird man allerdings für jede ihrer Regelungen individuell entscheiden müssen.<sup>380</sup> Richtigerweise muss man etwa in Art. 50 Abs. 1, 2 und 4 KI-VO jeweils ein Schutzgesetz i. S. d. § 823 Abs. 2 BGB zugunsten betroffener Rezipienten sehen, dienen die Regelungen doch dem Schutz natürlichen Personen vor Identitätsbetrug und Täuschung. Daneben sind Art. 50 Abs. 1, 2 und 4 KI-VO aber auch als Marktverhaltensregeln i. S. d. § 3a UWG einzustufen.<sup>381</sup>

Nicht abschließend geklärt sind die individuellen Klagerechte betroffener Händler bei Verstößen gegen die P2B-VO. Art. 14 Abs. 9 P2B-VO scheint entsprechendes Recht des Mitgliedstaates voraussetzen, begründet ein solches Recht aber nicht.<sup>382</sup> Ein Anspruch nach § 8 Abs. 1 i. V. m. §§ 3, 3a UWG kommt mutmaßlich ebenfalls nicht in Betracht, da es sich bei einem Plattformanbieter nicht um einen „Mitbewerber“ des Händlers i. S. d. § 8 Abs. 3 Nr. 1 UWG handelt.<sup>383</sup> Beim Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung kommt ein Anspruch nach § 33 Abs. 1 GWB in Betracht, wobei noch nicht höchstrichterlich geklärt ist, ob etwa Amazon überhaupt eine marktbeherrschende Stellung innehat.<sup>384</sup>

### c. Beschwerdemanagement

Sowohl der DSA als auch die P2B-VO sehen zudem interne Beschwerdemanagementsysteme vor (siehe Art. 20 DSA, Art. 11 ff. P2B-VO). Auch dies ist eine Ausprägung des Systems der „regulierten Selbstregulierung“ im europäischen Plattformrecht.

## 3. Defizite der Rechtsdurchsetzung

Das Durchsetzungsregime im Plattformrecht ist defizitär. Bei der Durchsetzung der Art. 33 ff. DSA gegenüber VLOPs und VLOSEs etwa muss die Kommission beträchtliche Beurteilungsspielräume der Anbieter respektieren.<sup>385</sup> Eine staatsgleiche Grundrechtsbindung – einschließlich einer strengen Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – kann der DSA nicht begründen (dazu II.1.b.bb.). In Ermangelung konkreter konditionaler Vorgaben („Wenn-Dann“) können die Kommission – und auch die Gerichte – somit lediglich überprüfen, ob die Anbieter überhaupt eine dem systemischen Risiko korrespondierende Maßnahme getroffen haben.<sup>386</sup> Daher ist zu befürchten, dass das Regulierungsregime der Art. 33 ff. DSA, das dazu dient, VLOPs und VLOSEs mehr Verantwortung für Inhalte zuzuweisen, im Ergebnis zahnlos bleibt. Sofern die Anbieter *irgendeine* Risikominderungsmaßnahme treffen und die formalen Vorgaben der Art. 33 ff. DSA einhalten, also insbesondere das externe Prüfverfahren nach Art. 37 DSA erfolgreich bestehen, wird die Kommission schwerlich gegen den Anbieter vorgehen können, selbst wenn sich die Risikominderungsmaßnahme in der Sache als unzureichend erweist. Angesichts der vagen Vorgaben in Art. 37 DSA ist zudem schwer abzuschätzen, wie sich der Markt für diese Prüfstellen entwickeln wird und welche praktische Bedeutung sie haben werden. Denkbar ist, dass sich Anbieter mit einschlägiger Beratungs- und Prüfungserfahrung –

<sup>380</sup> Vgl. Bronner, K&R 2025, 164 (169f.).

<sup>381</sup> Schaal/Peintinger, GRUR-Prax 2025, 199 (201).

<sup>382</sup> So z. B. LG Stuttgart, MMR 2021, 1004 Rn. 86, Alexander, in: Köhler/Bornkamm/Feddersen, UWG, 40. Aufl. 2022, Art. 14 P2B-VO Rn. 17; a. A. Busch, in: Busch (Hrsg.), P2B-VO, 2022, Art. 5 Rn. 77: Verweis auf mitgliedstaatliches Recht in Art. 14 Abs. 9 P2B-VO betrifft nur das „Wie“ der Durchsetzung, nicht das „Ob“.

<sup>383</sup> So LG Stuttgart, MMR 2021, 1004 Rn. 74 ff., a. A. Eckel, GRUR 2021, 1125 (1129f.).

<sup>384</sup> Bejahend LG München NZKart 2021, 370 Rn. 41, verneinend LG Stuttgart, MMR 2021, 1004 Rn. 96.

<sup>385</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 35 DSA Rn. 9, 21 und 55.

<sup>386</sup> Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 35 DSA Rn. 21.

insbesondere Wirtschaftsprüfungsunternehmen – etablieren werden; denkbar ist allerdings auch, dass kaum qualifizierte, unseriöse Anbieter in Art. 37 DSA ein lukratives Geschäftsmodell entdecken.<sup>387</sup> Ferner steht die Gefahr einer sogenannten „audit capture“ im Raum: Die Prüfstellen stehen einem überschaubaren Oligopol von VLOP- und VLOSE-Anbietern gegenüber, um deren Aufträge sie konkurrieren; das könnte Abhängigkeitsverhältnisse schaffen, die an die Ratingagenturen vor der Finanzkrise 2008 erinnern.<sup>388</sup>

Zu monieren ist auch die Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die private Rechtsdurchsetzung des Plattformrechts. Private, und insbesondere privatrechtliche, Ansprüche sind ein effektives Mittel zur Durchsetzung des Rechts und dafür, möglichen Klagegegnern Anreize zu sorgfältigem Verhalten zu setzen. Nicht zuletzt das Europarecht selbst fußt auf einer wegweisenden Entscheidung des EuGH zur Begründung subjektiver Rechte.<sup>389</sup> Den Gesetz- und Verordnungsgebern ist zu empfehlen, die private Durchsetzung des Plattformrechts viel deutlicher zu konturieren, als dies bislang geschehen ist.

## VIII. Regulatorische Optionen und Handlungsempfehlungen

Dieses Kapitel analysiert regulatorische Optionen und Handlungsempfehlungen, die auf die dargestellten Herausforderungen reagieren, einschließlich Empfehlungen zur institutionellen Koordination und Weiterentwicklung. Diese Empfehlungen richten sich sowohl an Behörden als auch – *de lege ferenda* – an die zuständigen Gesetzgeber. Impulse ergeben sich hierfür auch aus einer Betrachtung von Regulierungsansätzen außerhalb der EU.

### 1. Internationale Entwicklungen im Bereich der Plattformregulierung

Die Regulierung von Online-Plattformen steht nicht nur auf deutscher und europäischer Ebene im Fokus. In jüngster Zeit hat die rechtspolitische Debatte über die Verantwortung von Intermediären und Online-Plattformen auch in anderen Ländern an Dynamik gewonnen. Um die nachfolgenden Überlegungen zu regulatorischen Optionen und Handlungsempfehlungen in einen breiteren Kontext einzuordnen, sollen daher schlaglichtartig unterschiedliche Regulierungsmodelle für Online-Plattformen aus den USA, dem Vereinigten Königreich und Südkorea dargestellt werden. Diese Jurisdiktionen bieten sich der vorliegenden gutachterliche Untersuchung besonders an, da sie unter den liberalen Demokratien westlicher Prägung sowohl in ihren theoretischen Grundlagen als auch in ihren dogmatischen Ausprägungen der Plattformregulierung unterschiedliche Positionen einer Skala besetzen. Die jeweiligen Regulierungsmodelle unterscheiden sich dabei sowohl hinsichtlich der adressierten Risiken als auch der eingesetzten Regulierungsinstrumente.

Während die USA von der (Markt-)Freiheit der Plattformakteure ausgehen (market-based approach), sind neben der Binnenmarkt-rationalität die individuellen Rechte Privater Ausgangspunkt der europäischen Überlegungen (rights-based approach). Im Vereinigten Königreich wurden durch den im Oktober 2023 in Kraft getretenen UK Online Safety Act die Befugnisse der Medienaufsichtsbehörde Office of Communications (Ofcom) erheblich ausgeweitet. Die Republik Korea wiederum hat im Bereich der Plattformregulierung bislang einen Regulierungsansatz verfolgt, der insbesondere

387 Vgl. Bayer, Digital Media Regulation within the European Union, 2024, S. 219; Oster, Art. 35 DSA Rn. 17.

388 Bayer, Digital Media Regulation within the European Union, 2024, S. 218 f.; Kuhlmann, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz (Hrsg.), DSA/DMA, 2024, Art. 37 DSA Rn. 8; Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 37 Rn. 2.

389 Grundlegend EuGH, Rs. 26/62 [1963] van Gend & Loos.

Instrumente der Selbstregulierung betont. Die jüngsten Gesetzesänderungen in Korea zielen jedoch auf eine striktere staatliche Regulierung mit einem besonderen Fokus auf der Bekämpfung von Desinformation.

#### a. USA

Die Regulierung von Online-Plattformen in den USA unterscheidet sich grundlegend vom europäischen Regulierungsansatz.<sup>390</sup> Im Mittelpunkt stehen dort der erste Verfassungszusatz der US-Verfassung („First Amendment“), in dem der Schutz der Meinungsfreiheit verankert ist, sowie Sec. 230 des Communications Decency Act (CDA), der Online-Plattformen eine weitgehende Immunität in Bezug auf nutzergenerierte Inhalte einräumt.

Das First Amendment garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung und schützt dieses gegenüber staatlichen Eingriffen („Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech, or of the press.“). Das First Amendment schützt dabei nicht nur die Meinungsfreiheit der Plattformnutzer, sondern auch die Freiheit der Plattformbetreiber,<sup>391</sup> indem es staatliche Eingriffe in deren redaktionelle Freiheit zur Inhaltsmoderation verbietet. Als private Akteure können die Betreiber von Online-Plattformen entscheiden, welche Inhalte sie zulassen und welche Beiträge sie löschen.

Neben dem First Amendment kommt Sec. 230 CDA eine entscheidende Rolle zu. Das Gesetz aus dem Jahr 1996 bestimmt, dass „kein Provider oder Nutzer eines interaktiven Computerangebots als Autor von Informationen, die von einem anderen Informationsanbieter stammen, behandelt werden darf“.<sup>392</sup> Danach wird Betreibern von Online-Plattformen eine nahezu absolute Immunität für Inhalte Dritter gewährt.<sup>393</sup> Ferner sieht Sec. 230 CDA vor, dass Plattformbetreiber nicht für Maßnahmen haften, die sie im Rahmen der Moderation von anstößigen Inhalten treffen. Die weitgehende Haftungsbefreiung durch Sec. 230 CDA wird in der Literatur als ein wesentlicher Faktor für das rasante Wachstum der Plattformökonomie in den USA angesehen („the twenty-six words that created the Internet“).<sup>394</sup>

Seit einiger Zeit wächst jedoch die Kritik an Sec. 230 CDA.<sup>395</sup> Dabei wird von der einen Seite bemängelt, dass Plattformen zu wenig Inhaltmoderation betreiben, während gleichzeitig von der anderen Seite kritisiert wird, dass Plattformen zu viel Inhaltmoderation betreiben. Einerseits wird darauf hingewiesen, dass die Regelung aus dem Jahr 1996 nicht hinreichend berücksichtigt, dass die meisten Plattformen heute mittels algorithmischer Rankings und Empfehlungen erheblichen Einfluss auf die Auswahl und Präsentation der Inhalte nehmen. Vor diesem Hintergrund sei die sehr weitgehende Haftungsfreistellung nicht mehr zeitgemäß. Andererseits wird kritisiert, dass Sec. 230 CDA den Plattformen zu viele Möglichkeiten gewährt, rechtmäßige Inhalte zu löschen.

390 Siehe den Überblick bei Goldman, The United States' Approach to „Platform“ Regulation, in: Chakravorti/Trachtman (eds.), Defeating Disinformation, 2025, S. 7 ff.

391 Vgl. Moody v. NetChoice, LLC and NetChoice, LLC v. Paxton, 603 U.S. 707 (2024).

392 Sec. 230(c)(1) CDA: „No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider.“

393 Ausnahmen von der Haftungsbefreiung nach Sec. 230 CDA gelten nur in eng begrenzten gesetzlich geregelten Fällen (u. a. Urheberrechtsverletzungen (DMCA) und Sex Trafficking (SESTA/FOSTA)) sowie im Falle strafrechtlicher Verfolgung aufgrund von US-Bundesgesetzen (u. a. Terrorismus, Kinderpornographie).

394 Siehe etwa Koseff, The Twenty-Six Words that Created the Internet, 2019.

395 Statt vieler: Citron/Wittes, 86 Fordham L. Rev. 401 (2017); Leary, 70 Vill. L. Rev. 49 (2025).

## b. Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich hat mit dem UK Online Safety Act (OSA) im Jahr 2023 einen eigenständigen Rechtsrahmen für die Plattformregulierung geschaffen, der sich in mehrfacher Hinsicht vom Regulierungsmodell des Digital Services Act unterscheidet.<sup>396</sup> Während der DSA ein breites Spektrum von Vermittlungsdiensten (Access-, Caching- und Hosting-Provider) erfasst, richtet sich der OSA allein an „user-to-user services“ und „search services“. Der zentrale Begriff des „user-to-user service“ bezeichnet Internetdienste, über die Onlineinhalte, die von einem Nutzer erstellt, hochgeladen oder über den Dienst geteilt werden, anderen Nutzern zugänglich gemacht werden (Sec. 3(1) OSA).

Während der DSA ein breites Spektrum an Themen abdeckt (u. a. Moderation von Inhalten, Online-Werbung, Dark Patterns), befasst sich der OSA in erster Linie mit illegalen Inhalten. Besondere Sorgfaltspflichten sieht der OSA dabei in Bezug auf „priority illegal content“ vor (z. B. Inhalte im Zusammenhang mit Kindesmissbrauch und Terrorismus). Ferner legt der OSA einen besonderen Fokus auf den Schutz von Minderjährigen. Die Intensität der Regulierung steigt dabei auch im OSA, ähnlich wie im DSA, mit dem jeweiligen Risikopotenzial eines Dienstes. Besonders stark reguliert werden dabei sogenannte Category 1 Services, die eine besonders große Reichweite haben und grob den VLOPs des DSA entsprechen.

Im Vergleich zum DSA legt der OSA den Diensteanbietern weitergehende Sorgfaltspflichten in Bezug auf den Umgang mit rechtswidrigen Inhalten auf. So betont der DSA, dass Diensteanbieter keine allgemeine Pflicht zur Überwachung haben (Art. 8 DSA) und grundsätzlich erst nach einer Meldung der Inhalte tätig werden müssen („notice and action“). Unter dem OSA sind die Diensteanbieter dagegen verpflichtet, verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Nutzer einem „priority illegal content“ ausgesetzt sind oder der Dienst für die Begehung und Erleichterung von „priority offences“ genutzt werden (Sec. 10(2) OSA).

Der DSA enthält darüber hinaus besondere Regelungen, die dem Schutz des demokratischen Meinungsbildungsprozesses dienen. So sind große Plattformen bei der Moderation von Inhalten von demokratischer Bedeutung („content of democratic importance“) und journalistischen Inhalten („journalistic content“) zu besonderer Sorgfalt verpflichtet und müssen dabei dem Schutz der Meinungsfreiheit in besonderer Weise Rechnung tragen (Sec. 17, 19 OSA).

Verstöße gegen die Vorschriften des OSA können mit bis zu 10 % des weltweiten Jahresumsatzes oder 18 Mio. GBP sanktioniert werden (Sec. 143 OSA). Bei Verstößen gegen die Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen kommt auch eine persönliche Haftung der Verantwortlichen in Betracht. Für die Durchsetzung des OSA ist im Wesentlichen die Medienaufsichtsbehörde Office of Communications (Ofcom) zuständig, die auch Leitlinien zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten erlässt.

## c. Republik Korea

In Südkorea ist das Plattformrecht durch eine starke Tradition der regulierten Selbstregulierung geprägt. In jüngster Zeit ist allerdings eine Verschärfung der gesetzlichen Vorgaben im Bereich der Plattformwirtschaft zu beobachten. Dabei steht insbesondere die Bekämpfung von Desinforma-

<sup>396</sup> Siehe den Überblick bei Raue/Kwiatkowski, MMR 2024, 133 ff.; Kira/Schertel Mendes, A Primer on the UK Online Safety Act: Key aspects of the new law and its road to implementation, VerfBlog 2023/11/13.

tion und Deepfakes im Fokus.<sup>397</sup> Eine zentrale Rolle kommt in diesem Zusammenhang dem Network Act<sup>398</sup> zu, der als eines der wichtigsten Digitalgesetze sowohl Fragen der IT-Sicherheit als auch Sorgfaltspflichten von Plattformbetreibern regelt.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden politischen Polarisierung und wachsender Herausforderungen durch Desinformation im öffentlichen Diskurs hat das koreanische Parlament im Dezember 2025 eine Änderung des Network Act beschlossen, durch welche die Regelungen zur Bekämpfung von Desinformation verschärft werden. Die Neuregelung verpflichtet Plattformen, gegen „offensichtlich manipulierte Informationen“ vorzugehen (Art. 44–7 Network Act). Bei Verstößen drohen scharfe Sanktionen (u. a. Bußgelder und hoher Strafschadensersatz). Bei der Konkretisierung des Verbots manipulierter Informationen steht der koreanischen Medienaufsichtsbehörde (Korea Media and Communications Commission) ein weiter Ermessensspielraum zu. Das als „Fake News Law“ bekannt gewordene Gesetz ist international auf erhebliche Kritik gestoßen, da eine Einschränkung der Pressefreiheit befürchtet wird.<sup>399</sup>

Flankiert werden die Regeln der Plattformregulierung u. a. durch den im Januar 2026 in Kraft getretenen AI Basic Act,<sup>400</sup> der Transparenzpflichten für KI-generierte Inhalte vorsieht (Art. 31 AI Basic Act) und Sicherheitsanforderungen in Bezug auf Hochrisiko-KI-Systeme formuliert (Art. 33 ff. AI Basic Act).<sup>401</sup> Die Transparenzregeln folgen dabei weitgehend dem Vorbild von Art. 50 KI-VO.

## 2. Empfehlungen *de lege lata* an Regulierungsbehörden

Den Regulierungsbehörden ist zu empfehlen, besonderes Augenmerk auf die Entwicklung KI-generierter Inhalte zu legen. Diese bergen erhebliche Herausforderungen für die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit von Informationen und Meinungen und damit für die Vielfaltssicherung.

Insgesamt ist den involvierten Regulierungsbehörden nahezu legen, die verschiedenen Teilrechtsgebiete – Kartellrecht, Vielfaltsicherung, KI-Regulierung usw. – stärker in ihrer Verzahnung zu betrachten und wechselseitig zu berücksichtigen. Gemeinsam etwa mit dem Urheberrecht und dem Presseverleger-Leistungsschutzrecht sind diese Teilrechtsgebiete als Bausteine einer Intermediärregulierung zu denken.<sup>402</sup>

## 3. Empfehlungen *de lege ferenda* an die Gesetzgeber

### a. DSA

Das Risikomanagementsystem der Art. 34 und 35 DSA lässt sich treffend als „Experimentalgesetzgebung“ beschreiben: Der Ordnungsgeber bewegt sich auf wenig kartiertem Terrain zwischen einer Haftung der Intermediäre für rechtswidrige Inhalte einerseits<sup>403</sup> und ihrer vollständigen Frei-

397 Park, The Battle against Disinformation: Legislative Challenges in South Korea, in: Krotoszynski/Koltay/Garden (Hrsg.) Disinformation, Misinformation, and Democracy, Cambridge 2025, 242 ff.

398 Act on Promotion of Information and Communications Network Utilisation and Information Protection, Act No. 14080 of 22 March 2016.

399 International Press Institute, South Korea: IPI condemns passage of „anti-fake news“ bill, 20.01.2026, <https://ipi.media/south-korea-ipi-condemns-passage-of-anti-fake-news-bill/>; Ryall, South Korea's „fake news“ law tests press autonomy, 27.01.2026, DW.com, [www.dw.com/en/south-koreas-fake-news-law-tests-press-autonomy/a-75677742](http://www.dw.com/en/south-koreas-fake-news-law-tests-press-autonomy/a-75677742).

400 Basic Act on the Development of Artificial Intelligence and the Establishment of a Foundation for Trustworthiness, Act No. 20676 of 21 January 2025.

401 Vgl. Lee, An Overview of Korea's AI Framework: Main Features and Challenges, Korean Journal of International and Comparative Law 13 (2025) 232.

402 Vgl. dazu Oster, ZUM 2026, 1 ff.

403 Siehe dazu § 1 Abs.1 UrhDaG, der Art.17 Abs.1 UAbs.1 DSM-RL umsetzt.

stellung von jeglicher Verantwortung andererseits.<sup>404</sup> Stattdessen stellt der DSA in Fortsetzung der Art. 12 bis 14 E-Commerce-RL Online-Vermittlungsdienste weiterhin grundsätzlich von der Haftung (liability) frei, bürdet aber sehr großen Plattformen und Suchmaschinen in Art. 34 ff. Verantwortung (responsibility) auf. Die politische Entscheidung, Intermediären einerseits eine systemrelevante Bedeutung und damit Verantwortung beizumessen, sie aber andererseits von der Haftung für Inhalte Dritter grds. freizustellen, ist nicht frei von Widersprüchen. Die regelmäßige Wiederkehr niederträchtiger Angriffe gegen Personen des öffentlichen Lebens – insbesondere gegen Frauen – auf „sozialen“ Medien, im öffentlichen Diskurs gerne als „Shitstorm“ verniedlicht, legt nahe, dass das Experiment des DSA im Scheitern begriffen ist. Betroffene müssen stattdessen auf das Notice-and-Take-Down-Verfahren vertrauen und den Umweg über eine Bestandsdatenauskunft und anschließenden individuellen Klagen gegen Inhaltenanbieter nehmen. Dieser Weg erweist sich als umständlich.<sup>405</sup> Eine täterschaftliche Haftung der Plattformen für rechtswidrige Inhalte würde die stärkeren Anreize für ein sicheres, berechenbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld setzen als das vergleichsweise zahnlose Risikomanagementsystem der Art. 34 ff. DSA, das den Anbietern weite Spielräume gewährt (siehe oben VII.3.).<sup>406</sup> Erschwerend tritt hinzu, dass dem Verordnungsgeber in Art. 34 ff. DSA zahlreiche Fehler unterlaufen sind: Die Präzision der Vorschriften leidet nicht nur an symbolpolitischer Überfrachtung,<sup>407</sup> sondern auch daran, dass hieran redaktionell nachlässig gearbeitet wurde.<sup>408</sup> Der Bedeutung dieser Regelungen für die Demokratie in Europa wird das nicht gerecht.

In einem für die Online-Kommunikation wichtigen Bereich hat der europäische Gesetzgeber die grundsätzliche Haftungsfreistellung von Intermediären bereits aufgehoben: Art. 17 DSM-RL sieht seit 2019 eine täterschaftliche Haftung von Online-Plattformen für Urheberrechtsverletzungen vor (dazu oben II.13.). Grund- und menschenrechtliche Bedenken gegen eine Haftung von Online-Plattformen für rechtswidrige Inhalte bestünden jedenfalls nicht: Der EGMR stellt hohe Ansprüche an die Sorgfalt der Betreiber von Online-Plattformen.<sup>409</sup> Der EGMR erkannte zudem eine „geteilte Verantwortung“ zwischen einer Social Media-Plattform und ihren Nutzern.<sup>410</sup> Auch entschied der EuGH jüngst, dass die Verantwortlichkeit für Datenschutzverstöße nicht von der Haftungsfreistellung nach (vormals) Art. 14 und 15 ECRL erfasst ist.<sup>411</sup>

Der Verordnungsgeber des DSA sollte zudem erwägen, nicht nur – wie bisher – auf die Bekämpfung von Desinformation und Hassnachrichten abzustellen, sondern umgekehrt besonders verlässliche und vertrauenswürdige Inhalte sichtbarer zu machen. Bisher erscheint das Konzept der „verlässlichen“<sup>412</sup> oder „vertrauenswürdigen“<sup>413</sup> Information nur in den Erwägungsgründen des DSA, nicht aber im verbindlichen Teil.<sup>414</sup> Der Verordnungsgeber müsste deutlich machen, was er unter einer „verlässlichen“ oder „vertrauenswürdigen“ Information versteht.<sup>415</sup> Analog zum „trusted flagger“

404 Siehe dazu etwa Section 230 US Communications Decency Act.

405 Vgl. dazu paradigmatisch das Verfahren der Politikerin Renate Künast auf Bestandsdatenauskunft gegen Facebook bis zum Bundesverfassungsgericht: BVerfG NJW 2022, 680.

406 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 35 DSA Rn. 55.

407 So ist nicht nachvollziehbar, warum etwa Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 Buchst. d) DSA nur geschlechtsspezifische Gewalt als systemisches Risiko erfasst und nicht Gewalt insgesamt, also z. B. auch rassistisch oder religiös motivierte Gewalt (Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 33 DSA Rn. 64).

408 Siehe z. B. Art. 35 Abs. 1 Satz 2 lit. i) DSA: „Anpassung ihrer Online-um Nutzern“; weitere Nachweise bei Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 33 DSA Rn. 2; kritisch auch Beyerbach, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 35 Rn. 24.

409 Grundlegend EGMR BeckRS 2014, 80023 – Delfi AS/Estland; fortgeführt in BeckRS 2016, 122254 – Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt/Ungarn; BeckRS 2017, 163367 – Pihl/Schweden; BeckRS 2019, 43674 – Høiness/Norwegen; EGMR 4.6.2020 – 31955/11 – Jezior/Polen; vgl. auch BeckRS 2018, 43942 – Magyar Jeti Zrt/Ungarn (Hyperlinks).

410 EGMR BeckRS 2023, 10070 Rn. 183 und 186 – Sanchez/Frankreich.

411 EuGH, Rs. C492/23 [2025] Russmedia [131f.].

412 Siehe Erwägungsgrund 108 Satz 2 DSA.

413 Erwägungsgrund 91 Satz 5 DSA.

414 Vgl. auch die Empfehlung 2023/2829 der Kommission für inklusive und stabile Wahlverfahren in der Union, in der die Kommission auf „verifizierte Informationen“ und die „Verbreitung zuverlässiger Informationen“ Bezug nimmt (Nr. 26 der Empfehlung (EU) 2023/2829 der Kommission vom 12.12.2023 für inklusive und stabile Wahlverfahren in der Union und für die Stärkung des europäischen Charakters und eine effiziente Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament, ABl. L 2023/2829).

415 Vgl. dazu auch Peukert, KritV 2022, 57 (74).

(Art. 22 DSA) ließe sich an das Konzept eines „trusted content provider“ als besonders vertrauenswürdige Informationsquelle denken.<sup>416</sup> Unter diesen Begriff könnten beispielsweise Behörden der EU und ihrer Mitgliedstaaten, der öffentlich-rechtliche Rundfunk, sonstige Formen des Qualitätsjournalismus und anerkannte Forschungseinrichtungen gefasst werden. Auch solche Regelungen wären nicht ohne Vorbild: Das geltende Recht sieht bereits sogenannte Must-Carry-Regelungen für Netzbetreiber<sup>417</sup> und Auffindbarkeitsregelungen für Benutzeroberflächen<sup>418</sup> vor.

## **b. KI-VO**

Mit der Herausnahme persönlicher und nicht-beruflicher Tätigkeiten aus dem Betreiberbegriff der KI-VO hat der Ordnungsgeber eine erhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen (siehe unter V.5.c.). Hier muss insbesondere klargestellt werden, ob die private Anfertigung und Verbreitung sogenannte Deepfakes von Art. 50 Abs. 4 KI-VO erfasst ist oder nicht.

## **c. EMFA**

Im Hinblick auf KI-generierte Suchergebnisse und Zusammenfassungen ist dem europäischen Ordnungsgeber die Aufnahme von Online-Suchmaschinen in den EMFA zu empfehlen.

## **d. Bund**

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der KI-VO sieht derzeit nur in seiner Begründung vor, dass die medienrechtlichen Zuständigkeiten der Länder unberührt bleiben.<sup>419</sup> Eine entsprechende Klarstellung muss indes auch im Gesetzestext erfolgen.

## **e. Länder**

Die Länder sollten auf die wachsende Bedeutung KI-generierter Inhalte, etwa durch ChatGPT und Google AI,<sup>420</sup> reagieren. Diese lassen sich nicht zwanglos in die hergebrachte Dichotomie vom Angebot eigener Inhalte und der bloßen Vermittlung fremder Inhalte einfügen. Daher bietet sich an, hierfür eine neue „Telemedien“-Kategorie im MStV zu schaffen, wie sie das Diskussionspapier der Rundfunkkommission vom 22.10.2025 anregt.<sup>421</sup> Diese Gesetzgebung sollte insbesondere die Bedeutung der KI-Systeme für Angebotsvielfalt und -sichtbarkeit berücksichtigen. Die Vorschläge der Rundfunkkommission – Verpflichtende Quellenangaben und -verlinkung, Plausibilitätscheck bei KI-Antworten anhand verlässlicher Quellen, Verantwortlichkeit für KI-generierte Inhalte, Bindung von Angeboten auf Medienintermediären an die verfassungsmäßige Ordnung und verpflichtende

416 Zum Konzept des „trusted content provider“ bzw. „trusted content creator“ Husovec, Trusted Content Creators (Dezember 2022), LSE Law – Policy Briefing Paper No. 52, abrufbar unter [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4290917](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4290917).

417 Vgl. Art. 114 Kodex-RL; § 81 MStV.

418 Vgl. § 84 MStV.

419 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), S. 24.

420 Vgl. dazu Lewandowski, Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt, Oktober 2025.

421 Nr. 4 der Vorschläge und Optionen für ein Maßnahmenpaket zur Sicherung der kommunikativen Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft u. a. im Rahmen eines „Digitale Medien-Staatsvertrages (DMStV) – Diskussionspapier zur Sitzung der Rundfunkkommission am 22. Oktober 2025 in Mainz.

Ansprechpartner für Medienanbieter, deren Inhalte genutzt werden<sup>422</sup> – sind richtig. Ergänzend ist an ein Diskriminierungsverbot entsprechend § 93 MStV zu denken. Ein Normkonflikt mit Art. 53 Abs. 1 lit. d KI-VO sollte insofern nicht bestehen, da die KI-VO eine andere Zwecksetzung verfolgt als der MStV: Die KI-VO regelt im Kern die Produktsicherheit von KI, der MStV insbesondere die Vielfaltssicherung.

Ob es rechtspolitisch gerechtfertigt ist, Medienintermediäre im MStV weniger strengen Anforderungen zu unterwerfen als Medienplattformen (dazu II.7.), ist diskussionswürdig. Auch wenn sie nutzergenerierte Inhalte nicht auswählen, sind Intermediäre ebenso wie Medienplattformen für die Meinungsbildung von hoher Relevanz. Neben einem Diskriminierungsverbot wäre ein Gebot denkbar, positiv dafür Sorge zu tragen, dass Minder- oder Gegenmeinungen ebenso angezeigt werden wie Inhalte, die der eigenen Meinung entsprechen.<sup>423</sup> Auch ist zu empfehlen, die Anbieter bestimmter Medienintermediäre – etwa sehr große Online-Plattformen i. S. d. DSA – dazu zu verpflichten, besonders vertrauenswürdige Informationsquellen wie etwa den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie sonstigen Qualitätsjournalismus privilegiert zu behandeln.<sup>424</sup>

Die Verpflichtung der Anbieter sozialer Netzwerke nach § 93 Abs. 4 MStV, dafür Sorge zu tragen, dass Social Bots und Chatbots gekennzeichnet sind, ist klarer auszugestalten. So fehlt es etwa an Regelungen zur Meldung verdächtiger Konten, zu Abwehransprüchen und Beschwerdeverfahren bei angeblichen „false positives“, d. h. der fälschlichen Beanstandung und ggf. Blockierung von Inhalten, sowie zu Maßnahmen gegen Missbrauch.<sup>425</sup> Insofern bieten sich Anlehnungen an das Urh-DaG an (vgl. dort insb. §§ 13 ff. sowie § 18).

Als Konsequenz der Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung des Herkunftslandprinzips nach Art. 3 Abs. 4 ECRL wird den Landesgesetzgebern eine Gesetzesänderung empfohlen. Der JMStV dürfte in seiner Wirkung für Diensteanbieter aus anderen EU-Staaten rechtswidrige Inhalte nicht für „unzulässig“ erklären, sondern lediglich als Ermächtigungsgrundlage für die zuständige Behörde fungieren, die ein entsprechendes Angebot in einer Einzelfallentscheidung für unzulässig erklärt. Dies könnte etwa wie folgt ausgestaltet sein:

Vorschlag für § 4 Abs. 4 JMStV n. F.: *„Angebote von Anbietern von Telemedien, bei denen ein anderer Mitgliedstaat als die Bundesrepublik Deutschland Sitzland ist oder als Sitzland gilt, sind nur dann unzulässig im Sinne dieser Vorschrift, wenn die zuständige Landesmedienanstalt dies festgestellt hat.“*

Auch § 24 JMStV dürfte einen Verstoß gegen § 4 JMStV nicht mehr unmittelbar zur Ordnungswidrigkeit deklarieren, sondern nur einen Verstoß gegen eine behördliche Entscheidung, die auf der Grundlage des § 4 JMStV ergeht. Dies erfolgt hier am Beispiel des § 24 Abs. 1 Nr. 2 JMStV:

*„entgegen § 4 Absatz 2 Nummer 1 und Satz 2 Angebote verbreitet oder zugänglich macht, die in sonstiger Weise pornografisch sind, oder entgegen einer Feststellung nach § 4 Absatz 4 Angebote verbreitet oder zugänglich macht“.*

422 Nr. 4 der Vorschläge und Optionen für ein Maßnahmenpaket zur Sicherung der kommunikativen Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft u. a. im Rahmen eines „Digitale Medien-Staatsvertrages (DMStV) – Diskussionspapier zur Sitzung der Rundfunkkommission am 22. Oktober 2025 in Mainz.

423 Kühling, MMR 2022, 1016 (1020).

424 Dazu Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 34 DSA Rn. 53.

425 Löber/Roßnagel, MMR 2019, 493 (498); Kühling, ZUM 2021, 461 (471); Broemel, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 93 Rn. 41.

Die Maßgaben des Art. 22 EMFA zur Fusionskontrolle im Medienbereich sind von den Ländern in nationales Recht umzusetzen.<sup>426</sup>

## f. Alle Gesetzgeber

Gesetz- und Ordnungsgebern auf allen Ebenen – Bund, Länder und vor allem EU – ist zu empfehlen, die private Durchsetzung des Plattformrechts viel deutlicher zu konturieren, als dies bislang geschehen ist.

## IX. Fallbeispiele

Die Empfehlungen werden im Folgenden anhand von drei konkreten Fallbeispielen veranschaulicht.

### 1. Kuratierung von Inhalten durch Nachrichten-Dienste

Google News Showcase ist ein Nachrichtendienst-Angebot, das vom Alphabet-Konzern betrieben wird. Es stellt redaktionell-journalistische Inhalte verschiedener Verlage für Nutzer in einem personalisierten Newsfeed als geschlossenes Gesamtangebot bereit. Dafür erhalten die Verlage Vergütungen. Im Google News Showcase werden die Einzelinhalte von den teilnehmenden Verlagen ausgewählt, kuratiert und für den Dienst bereitgestellt. Voraussetzung dafür ist der Abschluss eines individuell ausgehandelten Vertrags zwischen Google und dem Verlag, der die Rahmenbedingungen für die Auswahl und Aktualisierungsfrequenz der von den Verlagen verpflichtend bereit zu stellenden Inhalten enthält. Verlage kritisieren eine vermeintliche Zugangsdiskriminierung.<sup>427</sup>

Google News Showcase ist eine Medienplattform i. S. d. §§ 78 ff. MStV und kein bloßer Medienintermediär.<sup>428</sup> Gemäß § 82 Abs. 2 MStV dürfen Anbieter von Medienplattformen u. a. Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten (§ 19 Abs. 1 MStV) beim Zugang zu ihren Medienplattformen nicht unbillig behindern und gegenüber gleichartigen Angeboten nicht diskriminieren. Dies gilt nach Nr. 4 auch in Bezug auf die Ausgestaltung von Zugangsbedingungen, insbesondere Entgelte und Tarife. Dabei müssen die Anbieter nach § 82 Abs. 1 MStV gewährleisten, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglicht. Die Zugangsbedingungen müssen eine realistische Chance auf Teilhabe am publizistischen Wettbewerb einräumen.<sup>429</sup> Eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung stellt es etwa dar, wenn Anbieter ihre eigenen Inhalte oder Inhalte bestimmter Partnerunternehmen zu präferentiellen Konditionen gegenüber anderen weiterleiten.<sup>430</sup> So darf der Anbieter der Medienplattform den Zugang zu der Plattform davon abhängig machen, dass Presseverleger ihre Interessen nicht von einer Verwertungsgesellschaft vertreten lassen. Das Verbot unbilliger Behinderung gebietet auch, dass die Vertragsgestaltung vom Plattformanbieter so gewählt wird, dass alle Anbieter eine realistische Chance haben, die Entgelte

426 Oster, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Ed., Stand: 01.08.2025, Art. 22 EMFA Rn. 15.

427 Siehe Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK), Pressemitteilung vom 16.06.2021, abrufbar unter [www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/neue-vorschriften-zur-diskriminierungsfreiheit-zak-entscheidet-die-ersten-faelle/](http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/neue-vorschriften-zur-diskriminierungsfreiheit-zak-entscheidet-die-ersten-faelle/).

428 Siehe Kommission für Zulassung und Aufsicht der Landesmedienanstalten (ZAK), Pressemitteilung vom 25.11.2021, abrufbar unter [www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/zak-qualifiziert-google-news-showcase-als-medienplattform-und-benutzeroberflaeche/](http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/zak-qualifiziert-google-news-showcase-als-medienplattform-und-benutzeroberflaeche/).

429 Gummer, in: BeckOK InfoMedienR, 49. Edition, Stand: 1.8.2025, MStV § 82 Rn. 54; Wagner, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 82 Rn. 42.

430 Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 96. AL Mai 2023, MStV § 82 Rn. 64.

zu leisten.<sup>431</sup> Plattformanbieter müssen zudem innerhalb eines gleichartigen Kreises von Angeboten auch die gleichen Entgelte erheben, wenn nicht ein sachlich rechtfertigender Grund für eine Ungleichbehandlung besteht.<sup>432</sup>

Am Beispiel von Google News Showcase lässt sich auch das oben (VI.9.) dargestellte Zusammenspiel von Marktmacht und Meinungsmacht verdeutlichen. Wenn Medienplattformen mit beträchtlicher Marktmacht oder mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb einzelne Presseverleger ohne sachliche Rechtfertigung benachteiligen oder die Geltendmachung und Durchsetzung von Rechten, z. B. des Presseverleger-Leistungsschutzrechts, systematisch erschweren, dann stellt dies einen Missbrauch dar.<sup>433</sup> So äußerte das BKartA Bedenken wegen einer möglichen bevorzugten Einbindung der Google News Showcase-Inhalte in die Ergebnisse der Google-Suche, einer vertraglichen Erschwerung der Durchsetzung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger und einer eventuellen Diskriminierung bei der Zugangsgewährung zu Google News Showcase. Diese Bedenken konnten nur durch verschiedene Maßnahmen seitens Google „weitgehend ausgeräumt werden“.<sup>434</sup> Noch weiter ging die französische Autorité de la Concurrence: Diese verhängte im März 2024 eine Geldbuße gegen Alphabet, da der Google-Mutterkonzern Verpflichtungszusagen hinsichtlich der Behandlung der Leistungsschutzrechte der Presseverlage nicht eingehalten habe, die in einer Entscheidung aus dem Jahr 2022 für verbindlich erklärt worden waren.<sup>435</sup> Dies belegt, dass Missbrauchsrecht ein wichtiger Hebel zur Durchsetzung von Vielfalt wie auch des Presseverleger-Leistungsschutzrechts sein kann.

## 2. KI-generierte Inhalte in sozialen Netzwerken

Wie bereits dargestellt, verpflichtet Art. 35 Abs. 1 S. 2 lit. k DSA die Anbieter von VLOPs wie etwa Facebook dazu, sicherzustellen, dass synthetische Medien durch eine auffällige Kennzeichnung erkennbar sind, und darüber hinaus eine benutzerfreundliche Funktion bereitzustellen, die es den Nutzern des Dienstes ermöglicht, solche Informationen anzuzeigen. Das korrespondiert mit der Kennzeichnungspflicht der Anbieter von KI-Systemen, die synthetische Audio-, Bild-, Video- oder Textinhalte erzeugen oder manipulieren. Diese sind gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 1 KI-VO dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass die Ausgaben des KI-Systems in einem maschinenlesbaren Format gekennzeichnet und als künstlich erzeugt oder manipuliert erkennbar sind. Entsprechende Techniken sind etwa sogenannte digitale Wasserzeichen,<sup>436</sup> Metadatenidentifizierungen, kryptografische Methoden zum Nachweis der Herkunft und Authentizität des Inhalts, Protokollierungsmethoden, Fingerabdrücke oder eine Kombination derartiger Techniken.<sup>437</sup> Solche Techniken und Methoden können auf der Ebene des KI-Systems oder der Ebene des KI-Modells angewandt werden, wodurch dem nachgelagerten Anbieter des KI-Systems die Erfüllung dieser Pflicht erleichtert wird.<sup>438</sup> Da Art. 50 KI-VO erst ab dem 2. August 2026 gelten wird, ist abzuwarten, wie nahtlos die Verpflichtungen der Betreiber von KI-Systemen einerseits und von sozialen Netzwerken andererseits ineinandergreifen.

431 Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 96. AL Mai 2023, MStV § 82 Rn. 67.

432 Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV/JMStV, 96. AL Mai 2023, MStV § 82 Rn. 68.

433 Vgl. Steinvorth AfP 2022, 10 (17 ff.).

434 BKartA, Entscheidung v. 21.12.2022, Az. V-43/20, Kartellrechtliche Prüfung von „Google News Showcase“.

435 Autorité de la Concurrence, Entscheidung Nr. 24-D-03 vom 15.3.2024 „relative au respect des engagements figurant dans la décision de l’Autorité de la concurrence n° 22-D-13 du 21 juin 2022 relative à des pratiques mises en œuvre par Google dans le secteur de la presse.“

436 Dazu detailliert Vasse'i, RD 2024, 406.

437 Erwägungsgrund 133 Satz 4 KI-VO; ausf. Brorsen/Falk, MMR 2025, 7 ff.

438 Erwägungsgrund 133 Satz 6 KI-VO.

Darüber hinaus haben die Anbieter sozialer Netzwerke gemäß § 93 Abs. 4 MStV dafür Sorge zu tragen, dass Telemedien im Sinne von § 18 Abs. 3 MStV – insb. Chatbots und Social Bots – gekennzeichnet werden. Der Begriff des „Sorgetragens“ ist sehr vage und bedarf der gesetzgeberischen Nachbesserung (dazu VI.7.).

### 3. Aufbereitung von Inhalten durch generative KI

Die Aufbereitung von Inhalten durch Systeme generativer KI wie etwa ChatGPT und Google AI gehört zu den zentralen Herausforderungen der Medien- und Plattformregulierung. Zunächst ist zu klären, inwieweit es sich bei den Anbietern von Systemen generativer KI überhaupt noch um „Intermediäre“ und nicht vielmehr um Inhaltenanbieter handelt. Im Lichte der BGH-Rechtsprechung zur Autocomplete-Funktion wird man annehmen müssen, dass die KI-generierte Aufbereitung von Inhalten Dritter regelmäßig über eine bloße Vermittlungsleistung hinausgeht, sodass die Verpflichtungen für Inhaltenanbieter – etwa nach MStV und JMStV, aber auch nach den allgemeinen zivil- und strafrechtlichen Regeln – gelten. Gleichwohl ist zu erwägen, hierfür *de lege ferenda* eine eigene Kategorie zu schaffen, etwa als einen zusätzlichen Unterfall der „Telemedien“ i. S. d. MStV. Dieses neu zu schaffende Regelwerk könnte die inhaltliche Verantwortlichkeit für KI-generierte Inhalte etwas entschärfen, da bzw. soweit solche Inhalte ohne menschliches Zutun entstehen, und gleichzeitig intermediärsbezogene Pflichten stärker berücksichtigen, etwa Diskriminierungsfreiheit und Transparenzpflicht.

## X. Ergebnisse

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens thesenartig zusammengefasst:

1. Digitale Intermediäre, insbesondere Online-Plattformen und soziale Netzwerke, spielen eine immer wichtigere Rolle in der öffentlichen Meinungsbildung und demokratischen Willensbildung. Netzwerkeffekte und Datenvorteile tragen dazu bei, dass die Markt- und Meinungsmacht digitaler Intermediäre weiter zunimmt. Sehr große und reichweitenstarke Online-Plattformen und Suchmaschinen fungieren dabei als „Gatekeeper“, die den Zugang zu Informationen kontrollieren und einen erheblichen Einfluss auf gesellschaftliche Debatten ausüben können.
2. Die Komplexität des Regelungsrahmens im europäischen Mehrebenensystem hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Digitale Intermediäre stehen dabei im Spannungsfeld von Grundrechten (Meinungs- und Medienfreiheit, unternehmerische Freiheit), der Binnenmarkttransitionalität der EU sowie nationaler Medienvielfaltssicherung. Die unterschiedlichen Regelungsziele spiegeln sich im immer komplexeren Zusammenspiel von Plattformregulierung (u. a. DSA, DMA, P2B-VO, AVMD-RL) und Medienrecht (u. a. MStV, JMStV) wider. Insbesondere der EMFA macht deutlich, dass die Grenze zwischen Regulierung von Infrastruktur und Inhaltsregulierung zunehmend verschwimmt.
3. Überschneidungen zwischen Medienrecht und Plattformregulierung zeigen sich auch auf der Ebene der eingesetzten Regulierungsinstrumente, etwa bei regulatorischen Anforderungen an die Transparenz algorithmischer Systeme (u. a. Art. 27 DSA, Art. 6 Abs. 5 DMA, Art. 5 P2B, §§ 85, 93 MStV) und Diskriminierungsverboten (Art. 6 Abs. 5 DMA, §§ 82, 94 MStV). Angesichts der zunehmenden Überlagerung von Medienrecht und Plattformregulierung stellt sich immer schärfer die Frage nach dem Konkurrenzverhältnis der unterschiedlichen Regelungen und nach den dabei verbleibenden Spielräumen für mitgliedstaatliche Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden.

4. Die EU verfügt über keine genuine Kompetenz zum Erlass medienrechtlicher Regelungen. Im Rahmen der Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) können allerdings andere Zielsetzungen miterfasst werden. Die Tatsache, dass einzelne Regelungen des DSA auch Fragen der Medienvielfalt betreffen, ist daher aus europarechtlicher Perspektive unschädlich. Kompetenzrechtliche Bedenken bestehen dagegen in Bezug auf einzelne Vorschriften des EMFA, deren Fokus auf Fragen von Medienvielfalt und Medienfreiheit liegt (u. a. Art. 22 Abs. 1 bis 3 EMFA).
5. Im Bereich der Plattformregulierung zielt der DSA auf eine weitgehende Vollharmonisierung (Erwägungsgrund 9 S. 3 DSA). Soweit der DSA dagegen medienrechtliche Aspekte regelt, handelt es sich dabei nicht um eine abschließende Regelung. Daher dürfte die Europarechtskonformität nationaler medienrechtlicher Vorschriften, die Überschneidungen mit dem DSA aufweisen (etwa §§ 78 ff. und 91 ff. MStV) zu bejahen sein. Die Regelungen sind folglich neben dem DSA anwendbar. Gleiches gilt für die Kennzeichnungspflicht nach § 18 Abs. 3 MStV, die nicht durch Art. 50 KI-VO verdrängt wird.
6. Für die Bestimmung der verbleibenden mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräume ist insbesondere das Herkunftslandprinzip (Art. 3 ECRL) maßgeblich, das die Anwendbarkeit nationaler Regelungen auf Diensteanbieter einschränkt, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Nach zutreffender Auffassung schließt Art. 1 Abs. 6 ECRL jedoch die Anwendung des Herkunftslandprinzips auf Maßnahmen zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie zum Schutz des Pluralismus aus.
7. Die europäische Plattformregulierung setzt in erster Linie auf Instrumente der behördlichen Rechtsdurchsetzung (public enforcement). Daneben kommt der Rechtsdurchsetzung durch private Akteure (private enforcement) eine wichtige ergänzende Funktion zu. Defizite der Rechtsdurchsetzung bestehen u. a. bei der Durchsetzung von Art. 33 ff. DSA gegenüber VLOPs und VLOSEs sowie bei der privaten Durchsetzung des Plattformrechts.
8. Der internationale Vergleich zeigt ganz unterschiedliche Ansätze der Plattformregulierung. In den USA steht die (Markt-)Freiheit der Plattformbetreiber im Vordergrund (market-based approach), die durch das First Amendment und Sec. 230 CDA geschützt wird. Demgegenüber bilden im europäischen Regulierungsmodell die Rechte des Einzelnen den Ausgangspunkt (rights-based approach). Der DSA setzt dabei insbesondere auf Transparenzanforderungen und verfahrensbezogene Sorgfaltspflichten. Der UK Online Safety Act betont insbesondere den Schutz von Minderjährigen, während aktuelle Reformen in Südkorea den Fokus auf eine Bekämpfung von Desinformation legen.
9. Eine zunehmende Herausforderung stellen KI-generierte Inhalte dar, die erhebliche Risiken für die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit vertrauenswürdiger Informationen und damit für die Vielfaltssicherung bergen. Inwieweit die bisherigen Regulierungsansätze, die den Fokus auf die Rolle von Intermediären richten, ausreichend sind, um die neuen Risiken im Zusammenhang mit KI-generierten Inhalten zu adressieren, lässt sich aktuell noch nicht abschließend beurteilen. Die Kennzeichnungspflichten und Transparenzanforderungen (Art. 50 KI-VO, § 18 Abs. 3 MStV) erfüllen insoweit eine wichtige flankierende Schutzfunktion.
10. Ausgehend von der Analyse des geltenden Regelungsrahmens lassen sich Empfehlungen an den Gesetzgeber und Regulierungsbehörden ableiten. Im Bereich der Rechtsdurchsetzung sollte dabei ein besonderes Augenmerk auf der Entwicklung KI-generierter Inhalte liegen. Ferner sollte auf eine stärkere Verzahnung zwischen den für unterschiedliche Teilrechtsgebiete zuständigen Behörden hingewirkt werden.

11. *De lege ferenda* sollte u. a. überprüft werden, inwieweit die Haftungsprivilegierung für Hosting-Provider (Art. 6 DSA) angesichts der sich verändernden Rolle von Online-Plattformen noch sachgerecht ist. Darüber hinaus sollte erwogen werden, analog zum Modell des „trusted flagger“ (Art. 22 DSA) besonders verlässliche und vertrauenswürdige Inhalte sichtbarer zu machen, die von einem „trusted content provider“ bereitgestellt werden. Ferner wird empfohlen, die Vorschriften des JMStV anzupassen, um der Rechtsprechung des EuGH zum Herkunftslandprinzip Rechnung zu tragen. Das Gutachten enthält dazu einen konkreten Formulierungsvorschlag.

# Literaturverzeichnis

Achleitner, Ranjana Andrea, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022, 359.

Achleitner, Ranjana Andrea, in: Heger/Gourdet (Hrsg.), Fairen Wettbewerb in der Europäischen Union sichern, Baden-Baden 2022, S. 77.

Akman, Pinar, Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act, European Law Review 47 (2022), 85.

Andreangeli, Arianna, The Digital Markets Act and the enforcement of EU competition law: some implications for the application of article 101 and 102 TFEU in digital markets, European Competition Law Review 43 (2022), 496.

Andresen, Mats, Social Bots: Legitimes Mittel im Wettstreit der Ideen?, HRN 2017, 9.

Andriychuk, Oles, The Digital Markets Act proposal: key elements & smart features, European Competition Law Review 43 (2022), 112.

Arbeitskreis Kartellrecht, Digital Markets Act: Perspektiven des (inter)nationalen Wettbewerbsrechts, Bonn 2021.

Barak, Aharon in: Barak-Erez/Friedmann (Hrsg.), Human Rights in Private Law, London 2001, S. 13.

Barberá, Pablo u. a., Tweeting From Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber? Psychological Science, 26(10), 1531.

Basedow, Jürgen, Das Rad neu erfunden: Zum Vorschlag für einen Digital Markets Act, ZEuP 2021, 217.

Bayer, Judit, Digital Media Regulation within the European Union, Baden-Baden 2024.

Beaujean, Daniela/Oelke, Christina/Wierny, Thomas, Immer mehr Verordnungen aus Brüssel und ihre Auswirkungen auf die Medienregulierung, MMR 2023, 11.

Becker, Maximilian, Generative KI und Deepfakes in der KI-VO — Für eine Positivkennzeichnung authentischer Inhalte, CR 2024, 353.

Berberich, Matthias/Seip, Fabian, Der Entwurf des Digital Services Act, GRUR-Prax 2021, 4.

Bernhard, Thomas, Medienintermediäre und Auffindbarkeitsdiskriminierungen, Wiesbaden 2023.

Beurskens, Michael, „Hate-Speech“ zwischen Lösungsrecht und Veröffentlichungspflicht, NJW 2018, 3418.

Bien, Florian, Regulierung von Online-Plattformen, JZ 2022, 830.

Binder, Reinhart/Vesting, Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl., München 2024.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.), Recht, Staat, Freiheit, Berlin 1991.

Bongartz, Philipp, §19a GWB – a keeper? – Die bleibende Bedeutung der Vorschrift im Abgleich mit dem DMA-Entwurf, WuW 2022, 72.

Borges, Georg/Hilber, Marc (Hrsg.), BeckOK IT-Recht, 20. Edition, Stand: 1.10.2025.

Brauneck, Jens, Der Digital Markets Act (DMA) – das neue, bessere digitale EU-Wettbewerbsrecht?, RDi 2023, 27.

Brings-Wiesen, Tobias, Meinungskampf mit allen Mitteln und ohne Regeln?, JuWissBlog: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht 2016, [www.juwiss.de/93-2016/](http://www.juwiss.de/93-2016/).

Bronner, Pascal, Rechtsdurchsetzung im Kontext der KI-Verordnung, K&R 2025, 164.

Brosen, Hans/Falk, Richard, Die „Maschinenlesbarkeit“ von Informationen, MMR 2025, 7.

Brösamle, Markus/Etz, Emilia, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), Baden-Baden 2023.

Bruns, Axel, Are Filter Bubbles Real?, Cambridge 2019.

Buchallik, Philipp, Meinungsfreiheit auf digitalen Plattformen, Bielefeld 2024.

Busch, Christoph (Hrsg.), P2B-VO, München 2022.

Busch, Christoph, From Algorithmic Transparency to Algorithmic Choice: European Perspectives on Recommender Systems and Platform Regulation, in: Genovesi/Kaesling/Robbins (Hrsg.) Recommender Systems: Legal and Ethical Issues, 2023, S. 31.

Busch, Christoph, Mehr Fairness und Transparenz in der Plattformökonomie? Die neue P2B-Verordnung im Überblick, GRUR 2019, 788.

Busch, Christoph, Platform regulation beyond DSA and DMA: Which role for the P2B Regulation?, Journal of Antitrust Enforcement 2024, 201.

Cabral, Luis u. a., The EU Digital Markets Act – A Report from a Panel of Economic Experts, Luxembourg 2021.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München 2022.

Citron, Danielle/Wittes, Benjamin, The Internet Will Not Break: Denying Bad Samaritans § 230 Immunity, 86 Fordham L. Rev. 401 (2017).

- Colangelo, Giuseppe, The European Digital Markets Act and Antitrust Enforcement: A Liaison Dangereuse, *European Law Review* 47 (2022), 597.
- Cole, Mark/Etteldorf, Christina, European Media Freedom Act – Background Analysis, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel 2023.
- Cole, Mark/Oster, Jan/Wagner, Eva (Hrsg.), *HK-MStV/JMStV*, 104. AL, Heidelberg 2025.
- Dankert, Kevin/Dreyer, Stephan, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, *K&R* 2017, 73.
- Dausies, Manfred/Ludwigs, Markus (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Stand: EL 51, München Oktober 2020.
- Denga, Michael, Plattformregulierung durch europäische Werte: zur Bindung von Meinungsplattformen an EU-Grundrechte, *EuR* 2021, 569.
- Denga, Michael, Verträge über digitale Produkte zwischen Unternehmern, *ZfPW* 2024, 427.
- Deuschle, Adrian, Germany: the new Section. 19a of the German Competition Act, *European Competition Law Review* 43 (2022), 557.
- Dewenter, Ralf/Löw, Franziska/Rösch, Jürgen, Digitale Plattformen aus industrieökonomischer Sicht, *ZfbF-Sonderheft* 75/20 (2021), 35.
- Ditscheid, Alexander/Taghavian, Delaram, KI im Kundenservice: Chancen und regulatorische Herausforderungen, *MMR* 2024, 746.
- Dörr, Dieter, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, unter besonderer Berücksichtigung der Sicherung der Meinungsvielfalt, Saarbrücken 2019.
- Dörr, Dieter, Regulierung intermediärer Plattformen durch den Medienstaatsvertrag, *NJ* 2022, 1.
- Dörr, Renate/Weber, Peter, Der European Media Freedom Act (EMFA) und seine Bedeutung für die nationale Medienregulierung, *AfP* 2023, 383.
- Dregelies, Max, Digital Services Act, *MMR* 2022, 1033.
- Dubois, Elizabeth/Blank, Grant, The echo chamber is overstated: the moderating effect of political interest and diverse media, *Information, Communication & Society* 21 (2018), 729.
- Elsaß, Lennart/Labusga, Jan-Hendrik/Tichy, Rolf, Internet und E-Commerce. Löschungen und Sperren von Beiträgen und Nutzerprofilen durch die Betreiber sozialer Netzwerke, *CR* 2017, 234.
- Enaux, Christoph; Wüsthof, Lucas: Der neue Medienstaatsvertrag – Was gilt für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre? *K&R* 2020, 469.

Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz, Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale, BT-Drs. 19/23700.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025.

Faas, Thorsten/Roßteutscher, Sigrid/Schäfer, Armin, Überraschende Wahl, überraschende Stimmen – Junge Menschen und die vorgezogene Bundestagswahl 2025, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2025, Bonn.

Ferreau, Jörg Frederik (Hrsg.), Das neue EU-Medienfreiheitsgesetz, Baden-Baden 2025.

Ferreau, Jörg Frederik, Desinformation als Herausforderung für die Medienregulierung, AfP 2021, 204.

Flamme, Florian, Meinungsmacht der Algorithmen, 2024, Baden-Baden.

Flaxman, Seth/Goell, Sharad/Rao, Justin, Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption, Public Opinion Quarterly 80 (2016), 298.

Franck, Jens-Uwe/Peitz, Martin, Digital Platforms and the New 19a Tool in the German Competition Act, Journal of European Competition Law & Practice 12 (2021), 513.

Frey, Dieter/Rudolph, Matthias/Frey, Veronika/Radtke, Olaf, Die Regulierung digitaler Geschäftsmodelle im neuen Medienstaatsvertrag, CR 2021, 209.

Friehe, Matthias, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, NJW 2020, 1697.

Garry, Patrick, The First Amendment and Freedom of the Press: A Revised Approach to the Marketplace of Ideas Concept, Marquette Law Review 72 (1989), 187.

Gerdemann, Simon/Spindler, Gerald, Das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act) (Teil 1), GRUR 2023, 3.

Gerdemann, Simon/Spindler, Gerald, Das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act) (Teil 2), GRUR 2023, 115.

Gersdorf, Hubertus, Soziale Netzwerke: Grundrechtliche Einordnung und Regulierung durch den DSA, in: Mand, Elmar u. a. (Hrsg.) Wirtschaft – Medien – Digitalisierung, FS Gounalakis, Baden-Baden 2025, S. 574.

Gersdorf, Hubertus, Internetregulierung als grundrechtlicher Herkulesakt, in: Briner/Funk (Hrsg.), DGRI Jahrbuch 2017, 2018, S.1.

Gersdorf, Hubertus, Wie lässt sich öffentliche Informationsverantwortung in Zeiten digitaler und multipolarer Kommunikationskultur realisieren? Welche Aufgaben haben der Staat, die öffentlichen Rundfunkanstalten und die Wissenschaft?, Gutachten G zum 74. DJT 2024, München.

- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 50. Ed., Stand: 01.11.2025.
- Gielen, Nico/Tiessen, Marten, Die neue Plattformhaftung nach der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt, EuZW 2019, 639,
- Gielen, Nico/Uphues, Steffen, Digital Markets Act und Digital Services Act, EuZW 2021, 627.
- Giere, Katrin, Grundrechtliche Einordnung sozialer Netzwerke vor dem Hintergrund des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG), 2021, Baden-Baden.
- Goldman, Eric, The United States' Approach to „Platform“ Regulation, in: Chakravorti/Trachtman (eds.), Defeating Disinformation: Digital Platform Responsibility, Regulation and Content Moderation on the Global Technological Commons, Cambridge 2025, S. 7.
- Götting, Horst-Peter/Lauber-Rönsberg, Anne/Rauer, Nils (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar UrhR, 48. Edition, Stand: 1.12.2025.
- Grünwald, Andreas, Gekommen, um zu bleiben? – § 19a GWB im Lichte des DMA-Entwurfs, NZKart 2021, 496.
- Gsell, Beate u. a. (Hrsg.), Beck-Online Großkommentar zum Zivilrecht, Stand: 1.3.2025.
- Guggenberger, Nikolas, Essential Platforms, Stanford Technology Law Review 24 (2021), 237.
- Gumpp, Tobias, Stellenwert der Erwägungsgründe in der Methodenlehre des Unionsrechts, ZfPW 2022, 446.
- Hagar, Nick/Wachs, Johannes/Horvát, Emöke-Ágnes, Writer movements between news outlets reflect political polarization in media, New Media & Society 25 (2023), 2034.
- Harta, Lukas, Der Digital Markets Act und das Doppelverfolgungsverbot, NZKart 2022, 102.
- Haucap, Justus in: Tietmeyer/Solaro (Hrsg.), Neue Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft 2021, S.69.
- Haus, Florian in: Cole/Schiedermair/Wagner, Die Entfaltung von Freiheit im Rahmen des Rechts, FS Dörr, Heidelberg 2022, S. 997.
- Haus, Florian/Rundel, Lukas, Neue Missbrauchsaufsicht für digitale Ökosysteme, RD 2022, 125.
- Haus, Florian/Weusthof, Anna-Lena, The Digital Markets Act – a Gatekeeper's Nightmare? WuW 2021, 318.
- Heger, Alexander/Gourdet, Sascha (Hrsg.), Fairen Wettbewerb in der Europäischen Union sichern, 2022, Baden-Baden.

Heider, Matthias/Kutscher, Konstatin, Die 10. GWB-Novelle und die Missbrauchsaufsicht digitaler Plattformunternehmen, WuW 2022, 134.

Heinemann, Andreas /Meier, Giulia, Der Digital Markets Act (DMA): Neues Plattformrecht für mehr Wettbewerb in der digitalen Wirtschaft, EUZ 2021, 86.

Heinze, Christian, Schadensersatz im Unionsprivatrecht, Tübingen 2017.

Heldt, Amélie/Legner, Sarah (Hrsg.), Digitale-Dienste-Gesetz, Baden-Baden 2025.

Hellgardt, Alexander, Regulierung und Privatrecht, Tübingen 2016.

Henke, Hannes, Europäische Plattformregulierung zwischen Transparenz und Geheimnisschutz – Eine Analyse anhand der Regelungen für Empfehlungssysteme und Rankings, ZfPW 2025, 234.

Hennemann, Moritz, Der European Media Freedom Act oder: Von Zielen und Mitteln des Medienrechts, ZEuP 2024, 498.

Herbers, Björn, Der Digital Markets Act (DMA) kommt – neue Dos and Don'ts für Gatekeeper in der Digitalwirtschaft, RDi 2022, 252.

Hilgendorf, Eric/Roth-Isigkeit, David (Hrsg.), Die neue Verordnung der EU zur Künstlichen Intelligenz, 2023, München.

Hinderks, Tobias, Die Kennzeichnungspflicht von Deepfakes, ZUM 2022, 110.

Hins, Wouter/Kan, C. H., Overheidsreclame in de EMFA, Mediaforum 2023, 217.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Recht im Sog der digitalen Transformation, Tübingen 2022.

Hofmann, Franz, Die Plattformverantwortlichkeit nach dem neuen europäischen Urheberrecht – „Much Ado About Nothing“?, ZUM 2019, 617.

Hofmann, Franz/Raue, Benjamin (Hrsg.), DSA, 2023, Baden-Baden.

Holznagel, Bernd, Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Kultur und Medien des Landtags Nordrhein-Westfalen, Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag), 12.6.2020, Düsseldorf.

Horn, Stefan/Schmalenberger, Alexander, Kartellrechtsnahe Regulierung von Gatekeepern – der Digital Markets Act, K&R 2022, 465.

Hornung, Gerrit/Müller-Terpitz, Ralf (Hrsg.), Rechtshandbuch Social Media, Wiesbaden 2021.

Iben, Alexander, Staatlicher Schutz vor Meinungsrobotern, Baden-Baden 2021.

Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst Joachim (Begr.) Wettbewerbsrecht, GWB, 7. Aufl., München 2024.

International Press Institute, South Korea: IPI condemns passage of „anti-fake news“ bill, 20.01.2026, <https://ipi.media/south-korea-ipi-condemns-passage-of-anti-fake-news-bill/>

Jaekel, Michael, Die Macht der digitalen Plattformen, 2017, Wiesbaden.

Jovanovic, Dragan/Greiner, Jakob, Überblick über den geplanten EU-Regulierungsrahmen für digitale Gatekeeper, MMR 2021, 678.

Jungherr, Andreas/Rauchfleisch, Adrian, Negative Downstream Effects of Alarmist Disinformation Discourse: Evidence from the United States, Political Behavior 46 (2024), 2123.

Jungherr, Andreas/Hess, Thomas, Ja, Digitalisierung birgt Risiken – Regulierung aber auch, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.11.2025, S. 18.

Karbaum, Christian/Schulz, Max, „Antitrust Litigation 2.0“ – Private Enforcement beim DMA?, NZKart 2022, 107.

Kay, Richard, The European Convention on Human Rights and the Control of Private Law, European Human Rights Law Review 2005, 466.

Kern, Michael, Die Verwendung von Social Bots, KIR 2024, 94.

Kersting, Christian/Meyer-Lindemann, Hans-Jürgen/Podszun, Rupperecht, Kartellrecht, 5. Aufl., München 2025.

Kim, Yonghwan, The contribution of social network sites to exposure to political difference: The relationships among SNSs, online political messaging, and exposure to cross-cutting perspectives, Computers in Human Behavior 27 (2011), 971.

Kira, Beatriz/Schertel Mendes, Laura, A Primer on the UK Online Safety Act: Key aspects of the new law and its road to implementation, VerfBlog 2023/11/13.

Klumpp, Ulrich/Witte Paz, Annika, Weniger Zusammenschlüsse – mehr Medienfreiheit?, AfP 2024, 101.

Knoke, Laura/Krüger, Hagen/Sachs, Caspar, EuGH stärkt Herkunftslandprinzip: Zugleich Besprechung von EuGH Urt. v. 9.11.2023 – C-375/22, EuZW 2024, 137 – Google Ireland u.a, EuZW 2024, 957.

Köhler, Helmut/Bornkamm, Joachim/Feddersen, Jörn, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 40. Aufl., München 2022.

Köhler, Helmut/Feddersen, Jörn, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 44. Aufl., München 2026.

Körper, Torsten, Lessons from the Hare and the Tortoise: Legally imposed self-regulation, proportionality and the right to defence under the DMA – Part 1, NZKart 2021, 379.

Körper, Torsten, Lessons from the Hare and the Tortoise: Legally imposed self-regulation, proportionality and the right to defence under the DMA – Part 2, NZKart 2021, 436.

Koseff, Jeff, *The Twenty-Six Words that Created the Internet*, Ithaca 2019.

Kraetzig, Viktoria, Deliktsschutz gegen KI-Abbilder – Teil 1: Täuschende Deepfakes, *CR* 2024, 207.

Kraetzig, Viktoria, Europäische Medienregulierung – Freiheit durch Aufsicht?, *NJW* 2023, 1485.

Krüper, Julian, Roboter auf der Agora – Verfassungsfragen von Social Bots im digitalen Diskursraum der Moderne, in: Unger/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Demokratie und künstliche Intelligenz*, Tübingen 2019, S. 67.

Kühling, Jürgen, „Fake News“ und „Hate Speech“ – Die Verantwortung der Medienintermediäre zwischen neuen NetzDG, MStV und Digital Services Act, *ZUM* 2021, 461.

Kühling, Jürgen/Weck, Thomas, Der Digital Markets Act und die Regulierung von Ökosystemen, *ZWeR* 2021, 487.

Kuhlmann, Simone, Der Digital Services Act und seine Folgen für das nationale Medienrecht, *ZUM* 2023, 170.

Kuhlmann, Simone/Trute, Hans-Heinrich, Die Regulierung von Desinformationen und rechtswidrigen Inhalten nach dem neuen Digital Services Act, *GSZ* 2022, 115.

Kumkar, Lea Katharina, Der Digital Markets Act nach dem Trilog-Verfahren, *RD* 2022, 347.

Kumkar, Lea Katharina, *Online-Märkte und Wettbewerbsrecht*, Baden-Baden 2017.

Kumkar, Lea Katharina, Plattform-Recht revisited: Umgang mit den Marktordnungen digitaler Plattformen *de lege lata et ferenda*, *ZEuP* 2022, 530.

Kumkar, Lea Katharina/Griesel, Moritz, Transparenzpflichten für Deepfakes und synthetische Medieninhalte in der KIVO, *KIR* 2024, 117.

Leary, Mary G., The Failed Experiment of Section 230 of the Communications: How it Facilitates Exploitation and How it Must Be Reformed, 70 *Vill. L. Rev.* 49 (2025).

Lee, Seryon, An Overview of Korea’s AI Framework: Main Features and Challenges, *Korean Journal of International and Comparative Law* 13 (2025) 232.

Leistner, Matthias, The Commission’s vision for Europe’s digital future: proposals for the Data Governance Act, the Digital Markets Act and the Digital Services Act—a critical primer, *Journal of Intellectual Property Law & Practice* 16 (2021), 778.

Lessig, Lawrence, *Code*, Version 2.0, New York 2006.

Lettl, Tobias, Der neue § 19a GWB, *WRP* 2021, 413.

Lewandowski, Dirk, *Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt*, Berlin, Oktober 2025.

Liesching, Marc (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Jugendschutzrecht, 5. Edition, Stand: 1.6.2025.

Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander, Desinformation aus der Perspektive des Rechts, in: Steinebach u. a. (Hrsg.), Desinformation aufdecken und bekämpfen, Baden-Baden 2020.

Löber, Lena Isabell/Roßnagel, Alexander, Kennzeichnung von Social Bots, MMR 2019, 493.

Lobigs, Frank/Neuberger, Christoph, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen. Neue Machtverhältnisse trotz expandierender Internetgeschäfte der traditionellen Massenmedien-Konzerne. Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Berlin 2018.

Malferrari, Luigi, Der European Media Freedom Act als intra-vires-Rechtsakt, EuZW, 2023, 49.

Martini, Mario/Wendehorst, Christiane (Hrsg.), Verordnung über künstliche Intelligenz, München 2024.

Mast, Tobias/Kettemann, Matthias C./Dreyer, Stephan/Schulz, Wolfgang (Hrsg.), DSA/DMA, München 2024.

Matscher, Franz/Petzold, Herbert (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in Honour of Wiarda, 1988, S. 33, Köln.

Medienpädagogischen Forschungsverbunds Südwest (Hrsg.), JIM-Studie 2025: Jugend, Information, Medien, Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger, Stuttgart, November 2025.

Mendelsohn, Juliane/Budzinski, Oliver, in: Schmidt/Hübener (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), Baden-Baden 2023.

Meyer, Lennart/Moss, Peter, Die Eckpfeiler der europäischen Plattformregulierung (Teil 2): Ein Überblick über den DSA und die P2B-VO, JURA 2024, 720.

Meyer, Ruth/Podszun, Rupprecht, Künstliche Intelligenz und die Medienpolitik, ZRP 2024, 41.

Milker, Jens, „Social-Bots“ im Meinungskampf, ZUM 2017, 216.

Milker, Jens, Social-Bots: Gesetzgeberische Maßnahmen auf dem Prüfstand, InTeR 2017, 199.

Mischau, Lena, Market Power Assessment in Digital Markets – A German Perspective, GRUR Int. 2020, 233.

Monopolkommission (Hrsg.), Wettbewerb 2020, XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, Baden-Baden 2020.

Monti, Giorgio, The digital markets act: Improving its institutional design, CoRe 5 (2021), 90.

Müller-Terpitz, Ralf/Köhler, Markus (Hrsg.), Digital Services Act, München 2024.

Nestler, Jeffrey, The Underprivileged Profession: The Case for Supreme Court Recognition of the Journalist's Privilege, *University of Pennsylvania Law Review* 154 (2005), 201.

Neuhöfer, Stefan, *Grundrechtsfähigkeit Künstlicher Intelligenz*, Berlin 2022.

Nordemann, Jan Bernd, Neu: Täterschaftliche Haftung von Host Providern im Urheberrecht bei (Verkehrs-)Pflichtverletzungen im Internet, *ZUM* 2022, 806.

Nordemann, Jan Bernd/Waiblinger, Julian, Art. 17 DSM-RL – Spannungsverhältnis zum bisherigen Recht?, *GRUR* 2020, 569.

Ohly, Ansgar/Sosnitza, Olaf, *UWG*, 8. Aufl., München 2023.

Omlor, Sebastian/Heine, Jannik, Digital Services Act und Digital Markets Act, *MedienWirtschaft* 2022, 16.

Ory, Stephan, Medienfreiheit – Der Entwurf eines European Media Freedom Act, *ZRP* 2023, 26.

Oster, Jan, Rechtliche Rahmenbedingungen der Verwendung synthetischer Bilder im Journalismus, in: Mand, Elmar u. a. (Hrsg.) *Wirtschaft – Medien – Digitalisierung*, FS Gounalakis, 2025, S. 827.

Oster, Jan, Das Presseverleger-Leistungsschutzrecht als ein Baustein der Plattformregulierung, *ZUM* 2026, 1.

Oster, Jan, *European and International Media Law*, Cambridge 2017.

Oster, Jan, *Kommunikationsdeliktsrecht*, Tübingen 2019.

Oster, Jan, Privatrechtliche Schadensersatzansprüche zur Durchsetzung des Unionsrechts am Beispiel der Schadensersatzrichtlinie 2014/104/EU, *EuR* 54 (2019), 578.

Paal, Boris/Kieß, Fabian, Digitale Plattformen im DSA-E, DMA-E und § 19a GWB, *ZfDR* 2022, 1.

Paal, Boris/Kumkar, Lea Katharina, Wettbewerbsschutz in der Digitalwirtschaft, *NJW* 2021, 809.

Park, Ahran, The Battle against Disinformation: Legislative Challenges in South Korea, in: Krotoszynski/Koltay/Garden (Hrsg.) *Disinformation, Misinformation, and Democracy*, Cambridge 2025, 242.

Peukert, Alexander, Zu Risiken und Nebenwirkungen des Gesetzes über digitale Dienste (Digital Services Act), *KritV* 2022, 57.

Podszun, Rupperecht, Competition in the digital economy: What next after the Digital Markets Act? Statement for the Economic Committee of the German Bundestag, 2022, Düsseldorf.

Podszun, Rupperecht, Empfiehlt sich eine stärkere Regulierung von Online-Plattformen und anderen Digitalunternehmen?, *Gutachten F zum 73. Deutschen Juristentag*, Hamburg 2020/Bonn 2022.

- Podszun, Rupperecht, Private Enforcement and Gatekeeper Regulation: Strengthening the Rights of Private Parties in the Digital Markets Act, *Journal of European Competition Law & Practice* 13 (2022), 254.
- Podszun, Rupperecht, The Digital Markets Act: What's in it for Consumers?, *EuCML* 2022, 1.
- Podszun, Rupperecht/Bongartz, Philipp/Kirk, Alexander, Digital Markets Act – Neue Regeln für Fairness in der Plattformökonomie, *NJW* 2022, 3249.
- Podszun, Rupperecht/Bongartz, Philipp/Langenstein, Sarah, The Digital Markets Act: Moving from Competition Law to Regulation for Large Gatekeepers, *EuCML* 2021, 60.
- Polley, Romina/Konrad, Friedrich Andreas, Der Digital Markets Act – Brüssels neues Regulierungskonzept für Digitale Märkte, *WuW* 2021, 198.
- Raue, Benjamin, „Unberührt“ – das Verhältnis von DSA zur DSM-RL und zum UrhDaG, *ZUM* 2023, 160.
- Raue, Benjamin, Plattformnutzungsverträge im Lichte der gesteigerten Grundrechtsbindung marktstarker sozialer Netze, *NJW* 2022, 209.
- Raue, Benjamin/Heesen, Hendrick, Der Digital Services Act, *NJW* 2022, 3537.
- Raue, Benjamin/Kwiatkowski, Der UK Online Safety Act (OSA) im Vergleich mit dem Digital Services Act, *Lea, MMR* 2024, 133.
- Raue, Peter/Hegemann, Jan (Hrsg.), *Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht*, 3. Aufl., München 2023.
- Romeike, Pia, Der Begriff der „industriellen Online-Plattformen“ im Recht, *RDi* 2025, 313.
- Romeike, Pia, Typisierung und Rechtsrahmen industrieller Online-Plattformen, *RDi* 2025, 521.
- Rooney, Martin, Freedom of the Press: An Emerging Privilege, *Marquette Law Review* 67 (1983), 34.
- Roß, Leo, European Media Freedom Act und Kernfragen der europäischen Integration, *EuR* 2023, 450.
- Rudowicz, Jan-Christoph/Schweda, Marc, Der Digital Markets Act: Die EU zähmt die digitalen Giganten, *DB* 2022, 2526.
- Ryall, Julian, South Korea's „fake news“ law tests press autonomy, 27.01.2026, DW.com, [www.dw.com/en/south-koreas-fake-news-law-tests-press-autonomy/a-75677742](https://www.dw.com/en/south-koreas-fake-news-law-tests-press-autonomy/a-75677742).
- Ryan, Deirdre, Big Data and the Essential Facilities Doctrine: A Law and Economics Approach to Fostering Competition and Innovation in Creative Industries, *UCL Journal of Law and Jurisprudence* 10 (2021), 84.
- Savary, Fiona, Regulierung von Gatekeeper-Plattformen, *RDi* 2021, 117.

- Schaaf, Henning, Die Grundrechtswirkung auf das Privatrechtsverhältnis, Tübingen 2025.
- Schaal, Jan-Dierk/Peintinger, Stefan, Lauterkeitsrechtliche Ansprüche bei Verstößen gegen die KI-Verordnung, GRUR-Prax 2025, 199.
- Scharkow, Michael/Mangold, Frank/Stier, Sebastian/Breuer, Johannes, How social network sites and other online intermediaries increase exposure to news, PNAS 117 (2020), 2761.
- Schefzig, Jens/Kilian, Robert (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar KI-Recht, 3. Edition, Stand: 01.11.2025.
- Schmid, Gregor, Der European Media Freedom Act, MMR 2024, 843.
- Schmid, Gregor/Grewe, Max, Digital Services Act: Neues „Grundgesetz für Onlinedienste“?, MMR 2021, 279.
- Schmidt, Jens Peter/Hübener, Fabian (Hrsg.), Das neue Recht der digitalen Märkte. Digital Markets Act (DMA), Baden-Baden 2023.
- Schöning, Falk/von Schreitter, Florian, Digital Mergers Act? Die Rückwirkungen des DMA auf die Fusionskontrolle in digitalen Märkten, WuW 2022, 582.
- Schröder, Meinhard, Rahmenbedingungen der staatlichen Regulierung von Social Bots, DVBl. 2018, 465.
- Schwartzmann, Rolf, Anwendungsszenarien und Rechtsrahmen für den Einsatz künstlicher Intelligenz im Journalismus, AfP 2024, 1.
- Schwartzmann, Rolf/Keber, Tobias/Zenner, Kai (Hrsg.), KI-VO, Heidelberg 2024.
- Schwartzmann, Rolf/Köhler, Moritz, Der Einsatz generativer Künstlicher Intelligenz in der Presse, in: Mand, Elmar u. a. (Hrsg.) Wirtschaft – Medien – Digitalisierung, FS Gounalakis, 2025, S. 871.
- Schweitzer, Heike, The Art to Make Gatekeeper Positions Contestable and the Challenge to Know What Is Fair: A Discussion of the Digital Markets Act Proposal, ZEuP 2021, 503.
- Schweitzer, Heike, Vertragsfreiheit, Marktregulierung, Marktverfassung: Privatrecht als dezentrale Koordinationsordnung, AcP 220 (2020), 544.
- Schweitzer, Heike/Fetzer, Thomas/Peitz, Martin, Digitale Plattformen: Bausteine für einen künftigen Ordnungsrahmen, ZEW Discussion Papers, No. 16–042, 2016, Mannheim.
- Seemann, Michael, Die Macht der Plattformen, 2021, Berlin.
- Seip, Matthias/Berberich, Fabian, Der Entwurf des Digital Markets Act, GRUR-Prax 2021, 44.
- Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spiecker gen. Döhmman, Indra (Hrsg.), Datenschutzrecht, 2019, Baden-Baden.

- Specht, Louisa, Die Entwicklung des IT-Rechts im Jahr 2018, NJW 2018, 3686.
- Spindler, Andreas/Seidel, Gerald, Die Regulierung von Online-Plattformen, NJW 2022, 2730.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian/Kaesling, Katharina (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 5. Aufl., München 2026.
- Stark, Birgit, Mythos „Filterblase“ – Fiktion oder Realität? Stand der Forschung aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. Medienwirtschaft 16 (2019), 6.
- Stark, Birgit/Magin, Melanie/Jürgens, Pascal, Maßlos überschätzt. Ein Überblick über theoretische Annahmen und empirische Befunde zu Filterblasen und Echokammern, in: Eisenegger/Prinzing/Ettinger/Blum (Hrsg.), Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit, Wiesbaden 2020, S. 303.
- Steinbach, Armin, Social Bots im Wahlkampf, ZRP 2017, 101.
- Steinrötter, Björn (Hrsg.), Europäische Plattformregulierung, Baden-Baden 2023.
- Steinrötter, Björn, Verbraucherschutz-Verbandsklagen zur Durchsetzung des Digital Services Act: Aufgabenbereich und Verbraucherindividualschutz als sachliche Grenzen, MMR 2026, 3.
- Steinvorth, Till, Durchsetzung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger gegenüber marktbeherrschenden Plattformen, AfP 2022, 10.
- Stier, Sebastian/Mangold, Frank/Scharkow, Michael/Breuer, Johannes, Post Post-Broadcast Democracy? News Exposure in the Age of Online Intermediaries, American Political Science Review 2021, 1.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018.
- Taeger, Jürgen/Gabel, Detlef (Hrsg.), DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl., München 2022.
- Taeger, Jürgen/Pohle, Jan (Hrsg.), Computerrechts-Handbuch, 40. EL, München 2025.
- Ullrich, Carsten, Unlawful Content Online, Baden-Baden 2021.
- v. Ungern-Sternberg, Antje, Mehr Lauterkeit für Online-Kommunikation, RW 2022, 94.
- van Doren, Zoe, TikTok, X & Co., Mediennutzung und die Anfälligkeit für Desinformation, Umfrage im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam, März 2025.
- Vasse'i, Ramak Molavi, Watermarking von KI-generierten Inhalten als regulatorisches Instrument, RD i 2024, 406.
- Volmar, Maximilian, Digitale Marktmacht, 2019, Baden-Baden.
- Wandtke, Artur-Axel/Bullinger, Winfried (Hrsg.), Urheberrecht, 6. Aufl., München 2022.

Wandtke, Artur-Axel/Hauck, Ronny, Art. 17 DSM-Richtlinie – Ein neues Haftungssystem im Urheberrecht, ZUM 2019, 627.

Wandtke, Artur-Axel/Hauck, Ronny, Ein neues Haftungssystem im Urheberrecht – Zur Umsetzung von Art. 17 DSM-RL in einem „Urheberrechts-Diensteanbieter-Gesetz“, ZUM 2020, 671.

Weiser, Melanie u. a., How to Sell Democracy Online (Fast), Studie von Das Progressive Zentrum im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, September 2025.

Wendt, Janine/Wendt, Domenik, Das neue Recht der Künstlichen Intelligenz, Baden-Baden 2024.

Westermann, Kathrin, Der geplante Digital Markets Act: Europäische Regulierung zentraler Plattformdienste außerhalb des Kartellrechts?, ZHR 186 (2022), 325.

Wolff, Heinrich Amadeus/Brink, Stefan/v. Ungern-Sternberg, Antje (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht, 54. Edition, Stand: 1.11.2025.

Wolter, Lydia, Online gelten neue Regeln – Was kann das „Internet-Grundgesetz“?, [Handelsblatt.de](https://www.handelsblatt.de) 8.9.2023.

Zimmer, Daniel/Göhl, Jan-Frederick, Vom New Competition Tool zum Digital Markets Act: Die geplante EU-Regulierung für digitale Gatekeeper, ZWeR 2021, 29.

Zober, Marcel, Durchsetzung des DMA-E und dessen Verhältnis zum Kartellrecht, NZKart 2021, 611.

Zuiderveen Borgesius, Frederik J. u. a., Should we worry about filter bubbles? Internet Policy Review 5 (2016), 1.