

Jörg Ukrow

Kommunikationsraum Europa

Rechtliche Sicherung vielfältiger politischer
und kultureller Kommunikation
im demokratischen Europa



Herausgeber:
Stephan Ory, Mark D. Cole, Jörg Ukrow

Band 10
EMR /SCRIPT



Kommunikationsraum Europa

Rechtliche Sicherung vielfältiger politischer und kultureller Kommunikation im demokratischen Europa

Von

Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur.
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

Band 10



Herausgeber
Prof. Dr. Stephan Ory
Prof. Dr. Mark D. Cole
Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur.

EMR/Script ist eine Reihe des
Instituts für Europäisches Medienrechts e.V. (EMR), Saarbrücken

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 dco-Verlag

Verlag: dco-Verlag
Sommerbergstraße 97, 66346 Püttlingen/Saar
info@dco-verlag.de

ISBN: 978-3-910513-30-3

Alle Online-Literatur, die im Literaturverzeichnis aufgeführt ist, ist auf einer Webseite des Verlages zusammengestellt und als Link abrufbar.



dco-verlag.de/wis/bok/9783910513297.html

Geleitwort

Demokratie steht niemals still. Als Gesellschaft verhandeln wir immer wieder neu, nach welchen Regeln wir zusammenleben wollen. Die Sternstunde der Demokratie – die freie Wahl aller Bürgerinnen und Bürger – entscheidet über Ideen, Zukunftskonzepte und nicht zuletzt die Verteilung von Macht, die zur Vertretung der Wählerinteressen notwendig ist. Doch das ist nicht voraussetzungsfrei. Mündige Bürgerinnen und Bürger müssen diese Entscheidungen auf Grundlage einer freien und individuellen Meinungsbildung treffen können. Und dies wiederum erfordert Kommunikationsräume, in denen der Wettstreit der Ideen offen und diskriminierungsfrei ausgetragen werden kann. Was man „Diskurs“ nennen mag, Marktplatzgespräch oder wie auch immer, ist die Herzkammer unserer Demokratie. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass wir sie schützen und resilient aufstellen. Nur so werden wir die Demokratie sichern können.

Resilienz in diesem Kontext bedeutet, dass wir gemeinsame Regeln für die Kommunikationsräume schaffen, basierend auf demokratischen Werten. Es bedeutet das Erkennen und Ahnen von Foul-Spiel und Verfälschen der Wahrnehmung und Meinungsbildung. Es sollte nicht das Recht des Stärkeren gelten, nicht der gewinnen, der am besten trickst und am einfachsten manipuliert. Als Gewinner vom Platz geht diejenige mit der überzeugendsten Idee. Und Resilienz bedeutet in diesem Kontext, dass die Kommunikationsräume auch so robust sein sollten, dass sie nicht mal eben von außen oder von innen eingerissen werden können.

Meinungsbildung findet heute zunehmend auf digitalen Plattformen statt, die damit längst einer dieser Kommunikationsräume sind – und kein unwichtiger. Doch ihr Ziel ist nicht die Verteidigung demokratischer Werte oder eine freie und individuelle Meinungsbildung – wie es etwa der Anspruch „klassischer“ Medien ist. Es sind profitorientierte Unternehmen. Ihre Systeme sind ausgerichtet auf eine möglichst lange Verweildauer, auf die Monetarisierung unserer Aufmerksamkeit. Doch Algorithmen, die auf emotionale Reaktion aus sind und damit Polarisierung bewirken, können den demokratischen Diskurs verfälschen. Dazu kommt die hohe Gefahr oder zum Teil bereits Realität bewusster Manipulationen, wenn die Plattformen selbst zu Agitatoren werden.

Europa sucht noch nach Antworten auf diese Bedrohung der demokratischen Ordnung, muss sie aber schnell finden. Dazu hat der französische Staatspräsident Emmanuel Macron in seiner auch medienpolitisch bemerkenswerten Saarbrücker Rede am Tag der Deutschen Einheit 2025 im Saarland eindrücklich aufgerufen. Seine Wortschöpfung der „nouvelle Aufklärung“ kann dabei Antrieb und Motivation sein.

In der „nouvelle Aufklärung“ liegt Europäische Integration next level: Wie übersetzen wir in Europa die demokratische Meinungsbildung ins Digitale? Wie erreichen wir digitale Souveränität? Europäische Gesetzgebung ist an der Stelle nicht untätig. Sie versucht mit DSA, EMFA und Co. die Plattformen zu bändigen. Auch die Länder arbeiten an neuen Regeln, um Resilienz im Digitalen sicherzustellen – in ihren Medienstaatsverträgen, die in immer schnellerer Taktung in die Parlamente getragen werden. Dabei wird der Vorwurf,

die neuen Regularien seien ein „Angriff auf die Meinungsfreiheit“ am lautesten von denjenigen geäußert, die ebenjene europäischen und demokratischen Werte nicht teilen, die diese Regelungen zu schützen suchen. Meinungsfreiheit aber wurde noch niemals schrankenlos gewährleistet. Sie konkurriert immer auch mit anderen Grundrechten. Strukturelle Manipulation hingegen simuliert nur Meinung. Sie verfolgt ganz andere Ziele.

Für uns als Gesellschaft muss Resilienz aber mehr sein als das Aufstellen von Regeln. Es geht um Technik und Innovationskraft. Am Ende gewinnt die Plattform, die Nutzer überzeugen kann, ganz gleich woher sie kommt. Wichtig ist deshalb, dass wir das Potenzial von wirklich europäischen Ansätzen sehen – wie der Weiterentwicklung von Arte zu einer echten Europäischen Plattform. Hierfür setzen sich Frankreich und Deutschland nicht erst seit dem gemeinsamen Ministerrat in Toulon vom August 2025 ein. Wir müssen die demokratische Dimension erfassen von disruptiven Entwicklungen, wie generative KI sie mit sich bringt. Aber nicht nur den Schluss ziehen, dass sie regulatorisch einzuhügeln sind, sondern Forschung und Entwicklung stärken, damit es europäische Alternativen gibt. Das ist ein Kraftakt, den wir nur gemeinsam und europäisch gehen können. Wie Emmanuel Macron in seiner Saarbrücker Rede dazu sagte: „Wir haben die Mittel, um eine Demokratie des 21. Jahrhunderts wieder aufzubauen. Wir müssen nur den Sprung wagen. Es liegt an uns, dies zu tun.“

Anke Rehlinger
Ministerpräsidentin des Saarlandes

Vorwort

Gibt es in der Europäischen Union bereits eine europäische Öffentlichkeit? Oder gibt es weiterhin nur nationale Teil-Öffentlichkeiten in Europa? Das ist sowohl eine politische als auch rechtliche Fragestellung. Beide Ebenen berühren sich im Begriff der Demokratie, für die in Europa wie in den Mitgliedsstaaten eine freie öffentliche Diskussion eine Grundvoraussetzung ist. Die vorliegende Untersuchung des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) beleuchtet die Rahmenbedingungen für eine solche vielfältige, die Demokratie in Europa und den Mitgliedstaaten förderliche Kommunikationsordnung. Die Forschungsarbeit wurde durch die Staatskanzlei des Saarlandes gefördert.

Rund 15 Jahre nach der so genannten *Lissabon*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann nicht mehr ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass es an seinen Aussagen, die gegenüber einer europäischen öffentlichen Kommunikation zurückhaltend waren, uneingeschränkt festhält. Das Gericht hatte im Zusammenhang mit den Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten formuliert:¹

„Auch wenn durch die großen Erfolge der europäischen Integration eine gemeinsame und miteinander im thematischen Zusammenwirken stehende europäische Öffentlichkeit in ihren jeweiligen staatlichen Resonanzräumen ersichtlich wächst, so ist doch nicht zu übersehen, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibt.“

In welchem Umfang die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten europäische Themen intensiver verfolgt, weil das Bewusstsein gestiegen ist, dass auf der Ebene der Union wesentliche Weichenstellungen erfolgen, die im eigenen Staat politisch nachvollzogen werden müssen, wäre empirisch zu untersuchen. Wesentlich erscheinen die seit der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts eingetretenen Änderungen als Folge der Digitalisierung. Sprachgrenzen werden durch automatisierte Übersetzungen schrittweise eingeebnet. Online-Plattformen haben sich etabliert und richten sich nach weltumspannenden Märkten aus. Nationale Medienordnungen zeigen zwar noch Wirkung im traditionellen Bereich der Medien wie Presse und Rundfunk. Diese Angebote sehen sich allerdings einer existenziellen Konkurrenz ausgesetzt, die von Online-Plattformen, Suchmaschinen und Social Media ausgeht. Hier haben die wesentlichen Angebote ihren Ursprung außerhalb Europas und sollen von den Rechtsakten zum Digitalen EU-Binnenmarkt zur Beachtung der europäischen Rechtsordnung gebracht werden.

Damit ist weder tatsächlich noch rechtlich die nationale Vielfaltssicherung obsolet. Nach wie vor gilt, dass die kulturellen Eigenarten der europäischen Staaten und Regionen es erfordern, kulturelle Entscheidungen, wozu die Medienpolitik gehört, national zu treffen – unter Beachtung gemeinsamen kulturellen Erbes, zu dem auch Demokratie und Pluralismus zählen. Es ist aber auch klar, dass die nationalen Medienordnungen und vor allem die

¹ BVerfGE 123, 267-437, Rn. 251.

Rechtsdurchsetzung an Grenzen stoßen, wenn man sie auf international agierende Unternehmen anwendet, die US-amerikanischen Vorstellungen entsprechend Kommunikationsvorgänge prägen. Die europäische Rechtsordnung hat die Aufgabe, den Rahmen für eine freiheitliche nationale Medienordnung in den Mitgliedstaaten gegenüber Einflüssen, die ihren Ursprung außerhalb Europas haben und durch andere Wertvorstellungen geprägt werden, offenzuhalten. Es geht unter dem Stichwort der europäischen digitalen Souveränität darum, die Wertegemeinschaft Europas im Hinblick auf die Grundrechte und die Demokratie zu verteidigen und die Kommunikationsordnung, deren Freiheit und Funktionsfähigkeit hierfür unerlässlich ist, abzusichern.

Die Frage nach der europäischen Kommunikationsordnung berührt damit zwei Ebenen: zum einen die politische Öffentlichkeit auf europäischer Ebene im Hinblick auf Wahlen zum Europäischen Parlament und die Arbeit der Europäischen Kommission aber auch der Mitgliedsstaaten im Rat der Europäischen Union. Zum anderen ist diese Kommunikationsordnung als Schutzschild gegenüber Anfeindungen der freien Kommunikation in Europa und in den Mitgliedsstaaten zu verstehen.

Eine weitere Änderung hat sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum *Lissabon*-Vertrag ergeben: Wir erleben verschiedene Krisen, die wir als existenziell empfinden. Die Zeiten, in denen wir mit der Friedensdividende nach dem Ende des Kalten Krieges rechnen durften, sind vorbei. Ausgehend von Russland erleben wir hybride Angriffsformen insbesondere durch massive Propaganda und den Versuch der Destabilisierung der öffentlichen Kommunikation gerade im Hinblick auf die demokratische Willensbildung im Vorfeld von Wahlen. Das ist kein Problem in einem einzelnen europäischen Mitgliedstaat, sondern insgesamt gegen Europa gerichtet. Chinesische Plattformen, die sich mit Social Media vor allem an junge Konsumenten richten, arbeiten nicht nach den Vorstellungen von Sorgfaltspflichten oder anderen Bindungen, die die klassischen Medien im Hinblick auf ihre öffentliche Aufgabe haben.

Die Sorgen gelten auch hinsichtlich amerikanischer Plattformen, bei denen zu beobachten ist, dass sie sich vermehrt an einer Auffassung des Umgangs der staatlichen Exekutive gegenüber Medien und kritischer Öffentlichkeit orientieren, die bei uns zunehmend für Irritationen sorgt. Wie weit die Vorstellungen auseinander liegen, belegen die von höchster Stelle vorgetragenen Vorwürfe aus den USA, in Europa und vor allem in Deutschland steht es schlecht um die Meinungsfreiheit. Die nationale Sicherheitsstrategie der USA², die Donald Trump im November 2025 unterschrieb, offenbart bisher nicht für möglich gehaltene transatlantische Unterschiede bei der Bewertung von Meinungsfreiheit und Demokratie. Der grundsätzliche Streit zeigt sich am deutlichsten in der Frage, ob nachweisliche Falschbehauptungen und Desinformation grundrechtlich geschützt sind, oder ob man umgekehrt den Kommunikationsprozess schützen darf. Diesen Unterschied in der Verfassungstradition³ gab es schon immer, nur haben die amerikanischen Medienunternehmen

² <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>

³ Vgl. dazu die Tagung „Sind Lügen geschützt?“ des EMR mit der Universität Luxemburg am 13. Mai 2025, <https://emr-sb.de/vod-und-rueckblick-sind-luegen-geschuetzt/>.

inzwischen einen solchen Einfluss auf die Kommunikation in Europa und in den Mitgliedstaaten, dass sich dieser unterschiedliche Ansatz im täglichen Miteinander bemerkbar macht. Zugleich setzen diese Plattformen am Werbemarkt die inländischen Medien derart unter Druck, dass sich die Frage, wie vor Ort ein der öffentlichen Aufgabe der Medien verpflichteter Journalismus finanziert werden kann, kaum noch sinnvoll beantworten lässt.

Die Entwicklung ist keineswegs abgeschlossen, sie beschleunigt sich stattdessen. Dies wird insbesondere auch deutlich bei der Entwicklung von Suchmaschinen, die mithilfe künstlicher Intelligenz nicht mehr nur auflisten, was zu einer bestimmten Frage im öffentlichen Kommunikationsraum des Internets gesagt wird. Stattdessen erscheint eine Übersicht in der Form eines Artikels, wie man ihn bislang von Journalisten erwartet hätte. Die zugrundeliegenden Informationen werden aus öffentlich zugänglichen Quellen zusammen gesucht, also von den menschlichen Ideengebern wie Journalisten, die Zeit und Geld investiert haben, um Informationen zu recherchieren, auf Wahrhaftigkeit zu prüfen, einzurichten und zu publizieren. Solche KI-Angebote werfen eine Vielzahl tatsächlicher und rechtlicher Fragen auf. Nicht zuletzt geht es um die Sorgfaltspflichten in Bezug auf die öffentliche Kommunikation. Auch die neueste Rechtsetzung der EU hat hierauf nur bedingt eine Antwort.

Die vorliegende Ausarbeitung bereitet die unterschiedlichen Facetten dieser Fragestellungen grundsätzlich auf. Sie zeigt, dass auch auf europäischer Ebene eine wehrhafte Demokratie dafür eintreten muss, ihre eigenen Grundlagen zu sichern. Angesichts der weltumspannenden Dimension von Gefahren ist das eine Aufgabe, die auf europäischer Ebene zu erledigen ist, denn nur so können die in den Mitgliedstaaten notwendigen Spielräume bei der Beachtung ihrer kulturellen Identität ausgeübt werden. Die Studie geht zudem der Frage nach, welche Maßnahmen von der EU im Rahmen ihrer Kompetenzen ergriffen werden können. Aktuell diskutierte Möglichkeiten, die öffentliche Aufgabe der freien Kommunikation in Europa und den einzelnen Mitgliedstaaten abzusichern, werden dabei dargestellt und deren Chancen und Grenzen beschrieben.

Die vorliegende Untersuchung, die von Dr. Jörg Ukrow unter Mitwirkung von Christina Meese und Dr. Sandra Schmitz-Berndt erstellt wurde, schildert die Herausforderungen, denen sich die Kommunikationsordnung angesichts vielfältiger Krisen stellen muss. Sie ist dabei nicht pessimistisch, sondern zeigt die Möglichkeiten, die zur Verfügung stehen ebenso auf wie die Maßnahmen, die man ergreifen muss. Wie jede Krise beinhaltet auch die aktuelle Lage die Chance, Schritte zu gehen, die sich im Nachhinein als mutig erweisen.

Prof. Dr. Stephan Ory
Direktor des EMR

Geleitwort	7
Vorwort	9
Abkürzungsverzeichnis	17
Zusammenfassende Thesen.....	23
Executive Summary	35
A. Einführung	45
I. Multi-Krisen, demokratische Resilienz und europäische Öffentlichkeit.....	45
II. Betrachtung der Europäischen Öffentlichkeit in der Judikatur des BVerfG.....	49
III. Vielfaltssicherung und demokratischer Diskurs im Mehr-Ebenen-System der EU	53
1. Meinungsvielfalt im massenkommunikativen Kontext	53
a) Meinungsvielfalt.....	53
b) Medienvielfalt	56
c) Europäischer Kommunikationsraum.....	56
2. Insbesondere: Zur Bedeutung von Intermediären für die Vielfaltssicherung und zu von ihnen ausgehenden Gefahren für das Vielfaltsziel	57
B. Definitorische Annäherungen – demokratische Resilienz, digitale Resilienz und digitale Souveränität	60
C. Digitale Resilienz und Souveränität der EU und die Bedeutung eines europäischen Kommunikationsraums....	67
I. Digitale Resilienz und digitale Souveränität der EU - Anknüpfungspunkte im geltenden Recht, Entwicklungstendenzen und die jeweilige Rolle eines europäischen Kommunikationsraumes	67
1. Digitale Resilienz und Souveränität der EU – Primärrechtliche Orientierungspunkte.....	67
a) Das Ziel einer immer engeren Union (Art. 1 Abs. 2 EUV) und dessen Bedeutung für digitale Resilienz und Souveränität der EU	67
b) Die Grundwerte der EU (Art. 2 EUV).....	68

	(1) Demokratie als Grundwert der EU, digitale Resilienz sowie Souveränität und Bezüge zur Medienordnung	71
	(2) Wahrung der Menschenrechte als Grundwert, digitale Resilienz sowie Souveränität und Bezüge zur Medienordnung ..	72
	(3) Toleranz als Grundwert, ihre Relevanz für medienbezogene Aspekte digitaler Resilienz sowie Souveränität und ihre Gefährdung durch mediale Fehlentwicklungen	74
c)	Sicherheitspolitische Selbstbehauptung der EU im Kontext der GASP und deren Bedeutung für digitale Resilienz und Souveränität der EU	76
d)	Primärrechtliche Relevanz von Cybersicherheit und ihre Bedeutung für digitale Resilienz und Souveränität der EU	79
2.	Digitale Resilienz und Souveränität der EU – Sekundärrechtlicher <i>acquis</i>	82
3.	Entwicklungstendenzen.....	87
II.	Der Beitrag von Medien- und Meinungsvielfalt für die digitale Resilienz und Souveränität der EU	87
1.	Primärrechtliche Anknüpfungspunkte von Medien- und Meinungsvielfalt und ihre Bezüge zu digitaler Resilienz und Souveränität	87
a)	Pluralismus als Grundwert der EU (Art. 2 EUV)	87
b)	Grundrechtliche Verankerung massenkommunikativer Vielfalt (Art. 11 GRC).....	88
c)	Vielfaltsziel und Kultur-Politik der EU (Art. 167 AEUV)	88
d)	Wettbewerbsordnung der EU und Vielfaltsziel	91
e)	Vielfaltsförderung im Medienbereich durch Förderpolitik der EU – Grundlagen und Grenzen	93
2.	Sekundärrechtlicher <i>acquis</i>	97
a)	AVMD-Richtlinie der EU	97
b)	EMFA	101
c)	DSA	102
III.	Die Bedeutung eines europäischen Kommunikationsraumes für demokratische und digitale Resilienz	104
1.	Auf dem Weg zu einem europäischen Kommunikationsraum.....	104
2.	Resilienz und zivilgesellschaftliches Engagement.....	106

3.	Perspektiven demokratischer und digitaler Resilienz für die EU und die Funktion eines transnationalen medialen Resonanzraums.....	108
D.	Wehrhafte Demokratie und ihre Bedeutung für einen europäischen Kommunikationsraum und demokratische Resilienz in Europa	110
I.	Einführung	110
II.	Wehrhafte Demokratie im Zeitalter von Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung	111
III.	Extremistische Herausforderungen als möglicher Katalysator einer wehrhaften europäischen Demokratie	112
IV.	Abkehr vom TINA-Ansatz und Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit in Reaktion auf populistische und autoritäre Herausforderungen.....	115
E.	Maßnahmen zur Förderung europäischer Öffentlichkeit sowie Stabilisierung demokratischer Teilöffentlichkeiten und Kompetenztitel der EU	117
I.	Einführung	117
II.	Der Europäische Schutzschild für Demokratie und die EU-Strategie für die Zivilgesellschaft.....	117
III.	Das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz, der mögliche Beitrag von Medien und die Einordnung des Projekts in das Verwaltungsorganisationsrecht der EU.....	120
1.	Mögliche Vorbilder für das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz.....	120
2.	Das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz und medienbezogene Aspekte der „Strategischen Vorausschau 2025“ der Europäischen Kommission.....	122
3.	Das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz und das Verwaltungsorganisationsrecht der EU.....	124
IV.	Demokratische und digitale Resilienz, Digital-, KI- sowie Medienkompetenz und ihre Schranken	127
V.	Unterstützung unabhängiger und lokaler Medien und ihre Schranken	130
VI.	Europäische Medien-Plattform als Instrument digitaler Resilienz und Souveränität.....	133

F. Vielfaltssicherung in der und für die EU – Handlungsmöglichkeiten und Grenzen	138
I. Einführung	138
II. Finanzierung privater Angebote	139
1. Werbung als Finanzierungsquelle.....	139
2. Paid Content	144
3. Förderungen, Kooperationen, Subventionierungen und Zuschüsse.....	145
a) Durch Private.....	145
b) Durch den Staat.....	147
III. Auffindbarkeit von redaktionellen (Qualitäts-)Inhalten	149
IV. Problemfeld Suchmaschinen und KI	153
1. Problem KI-Übersichten (AI Overviews)	154
2. Die Grenzen bestehender Regulierung	156
3. Kann KI auch eine Lösung sein?	158
G. Transatlantische Turbulenzen als zusätzlicher Katalysator digitaler Resilienz und Souveränität der EU.....	160
I. Einführung	160
II. Das unterschiedliche Verständnis von Meinungsfreiheit.....	163
1. Der Schutz der Meinungsfreiheit in den USA.....	163
a) Das First Amendment zur US-amerikanischen Verfassung	163
b) Grundsätzliche Unterschiede zum Verständnis von Meinungsfreiheit in Europa	165
2. Die Auswirkungen des weiten Verständnisses von Meinungsfreiheit auf die Regulierung von Plattformen	167
III. Ausblick	170
1. Kein grundsätzlich neues Spannungsverhältnis	170
2. Effekt der neuen Turbulenzen	170
Literaturverzeichnis.....	175
Bisher in der Reihe EMR/Script erschienen.....	189
Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)	191

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für das gesamte Medienrecht / Archiv für Presserecht
AJIL	The American Journal of International Law (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Arcom	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
Art.	Artikel
ARTE	Association Relative à la Télévision Européenne
Aufl.	Auflage
AVMD	Audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie)
B2B	Business-to-Business
Bd.	Band
BPP	Behavioural Public Policy (Zeitschrift)
Bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDA	Communications Decency Act
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CER	(Richtlinie zur) Widerstandsfähigkeit kritischer Einrichtungen
CLSR	Computer Law & Security Review (Zeitschrift)
CMS	Content Management System
COM	Communication / Mitteilung der Europäischen Kommission
CRA	Cyberresilienz-Verordnung
DMA	Gesetz über digitale Märkte
DSA	Gesetz über digitale Dienste
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSM	(Richtlinie über das) Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)

EBMS	Europäisches Gremium für Mediendienste
EBU	European Broadcasting Union
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ECRL	eCommerce Richtlinie
EDPL	European Data Protection Law Review (Zeitschrift)
EDSA	Europäischer Datenschutzausschuss
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EJL	European Law Journal (Zeitschrift)
EMFA	Europäisches Medienfreiheitsgesetz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENISA	Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit
EP	Europäisches Parlament
EPL	European Public Law (Zeitschrift)
ERGA	Gruppe europäischer Regulierungsstellen
Erwgr.	Erwägungsgrund
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Eur. Law Rev.	European Law Review (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
Front. Commun.	Frontiers in Communication (Zeitschrift)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GlobCon.	Global Constitutionalism (Zeitschrift)
GRC	Grundrechtecharta der EU
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Internationaler Teil (Zeitschrift)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
Hrsg.	Herausgeber
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	im Sinne
i.S.d.	im Sinne der/des
i.w.S.	im weiteren Sinne
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IP	Internationale Politik (Zeitschrift)
IPR	Internet Policy Review (Zeitschrift)
J. Media Law	Journal of Media Law (Zeitschrift)
JCMC	Journal of Computer-Mediated Communication (Zeitschrift)
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
K&R	Kommunikation & Recht (Zeitschrift)
KI	Künstliche Intelligenz
KI-VO	Künstliche Intelligenz-Verordnung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	litera / Buchstabe
LU	Luxemburg
MMR	Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung
MStV	Medienstaatsvertrag
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NIS2	(Richtlinie) über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Nr(n).	Nummer(n)
Ofcom	Office of Communications

PSB	Public Service Broadcasting
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache(n)
S.	Satz bzw. Seite(n)
SLAPP	Strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung
SK	Strategischer Kompass
sog.	sogenannte / sogenanntes / sogenannter
SR	Saarländischer Rundfunk
TINA	There is no alternative
TK	Telekommunikation
TLPT	Threat-led Penetration Testing
TTPW-VO	Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung
TV	Television
u.a.	und andere / unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
v.a.	vor allem
Verf.	Verfasser
VK	Vereinigtes Königreich
VLOPs	sehr große Online-Plattformen i.S.d. DSA
VLOPSEs	sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen i.S.d. DSA
VLOSEs	sehr große Suchmaschinen i.S.d. DSA
VoD	Video on Demand
VN	Vereinte Nationen
verb. RS.	Verbundene Rechtssachen
VSP(s)	Video-Sharing-Plattform(en)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Zeitschrift)
WEU	Westeuropäischen Union
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft

ZRP Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Zusammenfassende Thesen

A. Einführung

1. Krisen haben den europäischen Integrationsprozess immer wieder befördert. Auch in den aktuellen Krisen wurde der Wille zu verstärkter Widerstandsbereitschaft sowohl in der *State of the Union address 2025* von Kommissionspräsidentin *von der Leyen* als auch in der Rede des französischen Präsidenten *Macron* bei dem Festakt zum Tag der Deutsche Einheit in Saarbrücken deutlich. Die Fortentwicklung eines europäischen Kommunikationsraumes kann Faktor und Mittel dieses Integrationsprojektes sein – nicht zuletzt bei der Stärkung von demokratischer und von Medienresilienz. Der deutsch-französische Motor der Integration kann sich dabei aufs Neue bewähren – in der Abwehr von friedens- und freiheitsverletzenden Gefährdungen durch Drittstaaten, in der Einhegung von autoritären Fehlentwicklungen in Mitgliedstaaten und in der Regulierung einer vielfaltsgefährdenden Plattformökonomie.

2. Seit der *Lissabon-Entscheidung* des BVerfG, die Möglichkeiten einer europäischen Öffentlichkeit skeptisch beurteilte, haben sich eine Reihe von Entwicklungen vollzogen, die die Argumente für eine solche Skepsis zunehmend in ihrer Wirkkraft abschwächen. Hierzu zählen nicht zuletzt (1.) die mit der wachsenden Leistungskraft KI-gestützter Übersetzungsdiene abnehmende Bedeutung sprachlicher Schranken zwischen Unionsbürgern, (2.) die zunehmend auch transnational erfolgende Debatte zu Wegen aus der Multi-Krisen-Situation im politischen wie im zivilgesellschaftlichen Raum, (3.) eine verstärkte Wahrnehmung von Fehlentwicklungen auch in dritten Mitgliedstaaten der EU – nicht zuletzt in ihrer jeweiligen Bedeutung für ein resilienzorientiertes, solidarisches und wehrhaftes Verständnis des europäischen Integrationsprozesses, (4.) die zunehmende Verdichtung sekundärrechtlicher Regelungen zum Medien- und Digitalrecht innerhalb der EU, die dabei nicht zuletzt auch demokratierelevante Aspekte der Medienordnung in den Blick nimmt sowie (5.) die wachsende Bereitschaft, die EU als Akteur zu verstehen, der sich gegen Bestrebungen, den demokratischen Diskurs zu diskreditieren, ebenso positioniert wie gegen Verzerrungen dieses Diskurses durch Fehlanreize digitaler Plattformökonomie.

3. Meinungs- und Medienvielfalt sind zwar - abgesehen vom Gebot einer Achtung der Pluralität der Medien in Art. 11 Abs. 2 GRC – weder im primären Unionsrecht noch im Grundgesetz ausdrücklich als Ziele der Medienordnung im Mehr-Ebenen-System der EU verankert. Ihre Bedeutung ist aber sowohl im Sekundärrecht der EU und im Staatsvertragsrecht der Länder anerkannt, die ihrerseits jeweils der höchstrichterlichen Rechtsprechung des BVerfG, namentlich auch zur Vielfalt als Fundament von freiheitlicher Demokratie sowie der Vielfaltssicherung als Allgemeinwohlinteresse, das Beschränkungen von Grundfreiheiten rechtfertigt, Rechnung tragen. Der sich entwickelnde europäische Kommunikationsraum fördert Meinungsvielfalt und (auch verbunden damit) demokratische Resilienz. Er stärkt die Perspektivenvielfalt bei der Bewertung von sich transnational vollziehenden politischen, ökonomischen, ökologischen, kulturellen und gesellschaftlichen Prozessen – nicht zuletzt auch durch die Einbindung von Erfahrungswerten kultureller Vielfalt in historischer

Dimension. Zugleich stabilisiert der sich entwickelnde europäische Kommunikationsraum demokratische Resilienz. Es ist ein gemeinsames Merkmal aller in einer autoritären Entwicklung befindlichen Staaten der heutigen Staatenwelt, dass die Regierungen nicht nur im Allgemeinen Meinungs- und Medienfreiheit beschränken, sondern nicht zuletzt auch transnationale Möglichkeiten der Information, insbesondere im Internet, technisch begrenzen, sondern auch straf- und medienrechtlich sanktionieren. Je umfassender der europäische Kommunikationsraum ausgestaltet ist, um so schwerer fällt tendenziell der effektive strategische Einsatz entsprechender freiheitsbeschränkender Instrumente.

4. Die vielfältigen Möglichkeiten der Steuerung von und Einflussnahme auf Informationswahrnehmung, Meinungsbildung und -äußerung durch Auswahl, Reihung und Präsentation seitens Intermediären, Medienplattformen und Anbieter von Benutzeroberflächen werfen grundlegende demokratietheoretische (Macht-) und kommunikationsbezogene (Vielfalts-) Fragen auf – auch und gerade in Bezug auf die Möglichkeit zu einer durch Intermediäre veranlassten Meinungsbevorzugung bzw. -unterdrückung.

B. Defitorische Annäherungen – demokratische Resilienz, digitale Resilienz und digitale Souveränität

5. Defitorische Annäherungen an die Begriffe der demokratischen Resilienz, der digitalen Resilienz und der digitalen Souveränität, die dem Primärrecht der EU sämtlich nicht vertraut sind, werden durch Orientierungspunkte im Sekundärrecht der EU zu dritten Resilienz-Phänomenen sowie Souveränitäts-Überlegungen im Völkerrecht erleichtert. Unter „demokratischer Resilienz“ wird daher in dieser Studie die Fähigkeit eines demokratischen Regimes (sei es ein Gemeinwesen staatlicher oder kommunaler Natur, oder ein supranationaler Integrationsverbund wie die EU) verstanden, in politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Krisensituationen sowie in Transformationsprozessen immer wieder zu einer von der Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung dieses Regimes getragenen Akzeptanz von Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform zu gelangen und die jeweilige demokratische Identität zu wahren – verbunden mit der Bereitschaft, die für die demokratische Identität dieses Gemeinwesens oder Integrationsverbundes bedeutenden Grundwerte zu verteidigen. Als „digitale Resilienz“ wird im vorliegenden Kontext die Fähigkeit von Individuen, Unternehmen und Organisationen, aber auch eines Staates und einer Gesellschaft verstanden, sich an digitale Herausforderungen wie z.B. Desinformation, Hassrede oder polarisierende Narrative anzupassen und diese zu bewältigen, ohne die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu gefährden. „Digitale Souveränität“ bezeichnet in der Studie die Fähigkeit zu selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden im digitalen Raum.

C. Digitale Resilienz und Souveränität der EU und die Bedeutung eines europäischen Kommunikationsraums

6. Die EU weist mit der in Art. 1 Abs. 2 EUV primärrechtlich verankerten Perspektive einer „immer engeren Union der Völker Europas“ eine demokratische Finalität auf, die spätestens unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft im 21. Jahrhundert nicht mehr ohne eine auch transnational verfasste Kommunikationsordnung und einen Raum transnationaler Selbstverständigung vorstellbar ist. Dies gilt erst recht, wenn sich das

solidarische Element dieses Integrationsverbundes nicht zuletzt in einer gemeinsamen Abwehr von auf Desinformation und politische und gesellschaftliche Desintegration gerichteten Propagandabemühungen von Feinden der Grundwerte des Art. 2 EUV zu bewahren hat. Digitale Resilienz i.S. einer kollektiven Verteidigungsbereitschaft in Bezug auf diese Grundwerte ist in einem solchen Umfeld ebenso unverzichtbar wie umgekehrt die Maßnahmen, die zur Förderung der sicherheits- und selbstbestimmungsorientierten Elementen einer immer engeren Union ergriffen werden, um die digitale Souveränität der EU zu stärken.

7. Die Wertorientierung des europäischen Integrationsprozesses hat mit Art. 2 EUV eine normative Verankerung gefunden, die die Union als Rechts-, Solidar- und Wertegemeinschaft konzipiert. Gerade in Zeiten, in denen die Forderungen nach einer Re-Nationalisierung der Politik in den Mitgliedstaaten der EU lauter werden, kommt dem anti-nationalistischen und anti-totalitären Erbe, das sich in Art. 2 EUV spiegelt, besondere Bedeutung zu. In den Grundwerten des Art. 2 EUV birgt sich insoweit der Samen der Entwicklung eines europäischen Verfassungspatriotismus. Eine Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses, die auch kulturelle und mediale, nicht zuletzt auch Rahmenbedingungen transnationaler, tendenziell die EU als Ganzes umfassender Kommunikationsmöglichkeiten in den Blick nimmt, kann insbesondere dazu beitragen, dass die europäische Integration auch im Bewusstsein der Bürger als Medienkonsumenten als Antwort auf alte und neue politische, ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Herausforderungen der Globalisierung legitimiert bleibt.

8. Der Grundwert der Demokratie, auf den Art. 2 EUV rekurriert, ist fundamentaler Bestandteil der politischen Identität der EU. Zum Kernbereich der Demokratie als Rechtsbegriff der EU zählen neben Selbstbestimmung, freien Wahlen mit Parteienmehrheit und Minderheitenschutz nicht zuletzt das Transparenzgebot. Letzterem ist auch eine demokratische Resilienz stärkende Wirkung eigen, da solche Transparenz Desinformation und Verschwörungsmythen gegensteuern kann.

9. Auch die Wahrung der Menschenrechte als Grundwert wird durch die fortschreitende Digitalisierung vor neue Herausforderungen gestellt. Die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Meinungs- und Redefreiheit, pluralistische Medien sowie der ungehinderte Zugang zu Informationen, die für eine an der Grundrechte-Charta der EU ausgerichtete menschenrechte-basierte Integrationsordnung i.S.d. Art. 2 EUV konstitutiv sind, sind zugleich unabdingbare Voraussetzungen wie auch Schutzinstrumente für eine offene, demokratische digitale Öffentlichkeit als unverzichtbare Grundlage eines europäischen Kommunikationsraums im Werden. Zugleich verweist die Diskussion um digitale Souveränität auf die Notwendigkeit, menschenrechtliche Normen strukturell und institutionell gegenüber externen Einflussnahmen abzusichern. Digitale Souveränität bedeutet in diesem Sinne nicht nur Kontrolle über technische Infrastruktur oder Datenströme, sondern auch die Fähigkeit, den digitalen Raum normativ zu gestalten und diese Regeln durchzusetzen. Eine menschenrechtsorientierte europäische Medienordnung zielt darauf, digitale Kommunikationsräume so zu entwickeln und zu kartographieren, dass menschenrechtliche Prinzipien nicht nur formal gewahrt, sondern materiell realisiert werden können – etwa durch

Interventionsmechanismen gegen diskriminierende Inhalte und Selektionsmechanismen oder Transparenzpflichten für algorithmische Systeme. Die EU verfolgt hier zunehmend einen werteorientierten Ansatz.

10. Toleranz als weiterer in Art. 2 S. 1 EUV genannter Grundwert gilt als grundlegender normativer Pfeiler pluralistischer, auf friedliches Zusammenleben in der Gesellschaft ausgerichteter Demokratien. In der digitalen Öffentlichkeit gewinnt dieser Grundwert zusätzliche Bedeutung: Denn die Logiken algorithmischer Systeme, die diese Öffentlichkeit zunehmend prägen, setzen allzu oft nicht auf wechselseitigen Respekt und Rücksichtnahme als Ausformungen des Toleranzgebots, sondern auf Enthemmung. Im Kontext medienbezogener digitaler Resilienz fungiert Toleranz deshalb als stabilisierendes Element. Auch für die digitale Souveränität ist Toleranz von zentraler Bedeutung: Sie sichert nicht zuletzt eine digitale Öffentlichkeit, die einen Raum für pluralistische Debatten bietet. Polarisierte Plattformlogiken, gezielte Desinformation, Hassrede und personalisierte Algorithmen untergraben demgegenüber die Bereitschaft und Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit dem Anderen.

11. Der Kohärenz des EU-Außenhandelns kommt auch im Blick auf die digitale Resilienz und Souveränität der EU eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Während sich die GASP traditionell auf militärische und diplomatische Aspekte konzentrierte, ist in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung hin zur Berücksichtigung hybrider Bedrohungen, Cybersecurity und informationspolitischer Einflussnahme zu beobachten. Die GASP nimmt insoweit auch die Kommunikationsräume im europäischen Integrationsverbund in den Blick. Diese Erweiterung des sicherheitspolitischen Horizonts reflektiert ein wachsendes Bedürfnis der EU nach strategischer Selbstbehauptung in einer zunehmend digitalisierten und geopolitisch fragmentierten Weltordnung. Im Zentrum dieser Entwicklung steht das Konzept der digitalen Resilienz, das in sicherheitspolitischer Perspektive als Fähigkeit der EU verstanden werden kann, auf digitale Bedrohungen wie etwa Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen oder koordinierte Einflussnahmen auf demokratische Prozesse aber auch Desinformationskampagnen effektiv und koordiniert zu reagieren. In engem Zusammenhang damit steht das Ziel der digitalen Souveränität, hier verstanden als die Fähigkeit der EU, ihre digitalen Infrastrukturen, Normen und Kommunikationsräume unabhängig und wertebasiert zu gestalten.

12. Im digitalen Zeitalter steht Cybersicherheit als Faktor digitaler Resilienz und Souveränität in einem engen Konnex zu in Art. 3 EUV verankerten Aufgaben und Zielen der EU (Frieden, Sicherheit, Nachhaltigkeit, Werteorientierung) der EU. Der Aufgabenbereich Cybersicherheit hat zumindest bislang primärrechtlich keine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Dies schließt indessen nicht aus, dass dieser Bereich funktional von dritten Bereichen erfasst ist, für die die europäischen Verträge eine Zuständigkeit der EU begründen. Ein eigenständiges Grundrecht auf Cybersicherheit existiert (noch) nicht. Kontrovers diskutiert wird diesbezüglich u.a., ob nicht bereits eine Ausweitung des bestehenden Rechts auf Sicherheit gemäß Art. 6 GRC und Art. 5 EMRK ausreichen würde, um digitale Bedrohungen zu erfassen.

13. Sekundärrechtliche Grundlagen zur Förderung digitaler Resilienz und Souveränität sind insbesondere (1.) die DSGVO, die die Kontrolle der Bürger über ihre Daten stärkt, (2.) der Digital Services Act (DSA), mit dem eine sicherere und gerechtere Online-Welt aufgebaut werden soll, in dem Nutzer digitaler Dienste sowohl in Bezug auf illegale Waren, Inhalte oder Dienstleistungen als auch ihre Grundrechte geschützt werden sollen, (3.) der Digital Markets Act (DMA), mit dem faire und offene digitale Märkte durch Inanspruchnahme von sog. Gatekeepern befördert werden soll, (4.) der AI Act, mit dem u.a. die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen künstlichen Intelligenz (KI) gefördert und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Sicherheit und die in der Charta verankerten Grundrechte, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz, vor schädlichen Auswirkungen von KI-Systemen in der Union gewährleistet werden soll, sowie (5.) die Verordnungen zur Cybersicherheit (auch als Cyberresilienz-Verordnung bekannt) und zur Cybersolidarität. Ziel letzterer ist es, strategische Alternativen zu schaffen und die Kontrolle über eigene digitale Infrastrukturen und Daten zu behalten, was auch durch Maßnahmen zur Förderung europäischer Cloud-Lösungen erreicht werden soll. Sektorspezifische Regulierung z.B. für den Finanzsektor ergänzt diese bereichsübergreifende Regulierung.

14. Ein Grundsatz „im Zweifel für die Feinde von Freiheit und Demokratie“ ließ sich weder bislang der Grundrechtsdogmatik von Verfassungs- und Unionsrecht entnehmen, noch ist ein entsprechender dogmatischer Wandel für die Zukunft i.S. eines Katalysators für eine immer engere Union autoritärer Kräfte innerhalb des Integrationsverbundes zu erwarten, solange das Mehr-Ebenen-System rechtsstaatlicher Sicherungen der Grundwertorientierung des Integrationsverbundes fortbesteht.

15. Namentlich in dem Pluralismus-Grundwert nach Art. 2 EUV, der grundrechtlichen Verankerung massenkommunikativer Vielfalt in Art. 11 Abs. 2 GRC sowie dem in Art. 167 Abs. 1 EUV verankerten kulturpolitischen Vielfaltsziel finden sich primärrechtliche Anknüpfungspunkte von Medien- und Meinungsvielfalt. Die Wettbewerbsordnung der EU unterstützt mittelbar dieses Vielfaltsziel. Diese vielfaltsbezogenen Zielsetzungen haben nicht lediglich eine binnennorientierte Facette. Sie sind in gleicher Weise auch über den Kultur- und Kommunikationsraum Europa hinaus bedeutsam. In dieser globalen Ausrichtung der Zielsetzung spiegelt sich die Öffnung der EU für globale Vernetzungen ebenso deutlich wider wie – was im Blick auf demokratische und digitale Resilienz der EU besonders bedeutsam ist – die Bereitschaft zu einer kulturellen, medialen und digitalen Selbstbehauptung Europas auf der Grundlage der Werteverordnung des Art. 2 EUV im Inneren wie nach außen. Zugleich verdeutlicht Art. 167 Abs. 1 AEUV auch das „gemeinsame kulturelle Erbe“ in dieser Binnen- wie globalen Perspektive – nicht zuletzt als Verortung des europäischen Integrationsprozesses in der bewussten Abkehr von den kultur-, aber auch demokratie- und vielfaltsfeindlichen Ausprägungen der totalitären Regime des 20. Jahrhunderts. Die im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine verstärkt diskutierten Gefährdungen demokratisch-kultureller Leitbilder durch Desinformationskampagnen von Drittstaaten bedürfen deshalb einer Einhegung auch im kultur- und medienbezogenen Mehr-Ebenen-System, bei dem unionales Agieren unter Wahrnehmung nicht zuletzt binnenmarktbezogener

Kompetenzgrundlagen auf den Schutz kultureller und medialer Vielfalt ausgerichtet ist. Vielfalt ist insoweit ein Katalysator für demokratische Resilienz – im Blick auf den demokratischen Diskurs verengende Eigengesetzmäßigkeiten digitaler Plattformökonomie wie Bestrebungen von Drittstaaten zur Desavouierung, Diskreditierung und Delegitimierung dieses Diskurses.

16. Der Ausschluss einer Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Art. 167 Abs. 5 AEUV bedeutet nicht, dass es der EU verwehrt ist, ihr gesetzte Ziele, zu denen auch demokratische und digitale Resilienz und digitale Souveränität zählen, mit Mitteln anzustreben, denen ihrerseits eine kultur- und medienpolitische Tendenz eigen ist. Weil eine wechselseitige Abgrenzung der Kompetenznormen der EU und die Zuordnung ihrer Rechtsakte zu den einzelnen Kompetenznormen im Hinblick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) mit größtmöglicher Eindeutigkeit erfolgen müssen und weil sich die Rechtsetzungsvoraussetzungen der Kompetenznormen des Unionsrechts unterscheiden, ist diese Frage auch von unmittelbarer integrationspolitischer Bedeutung. Dieser Kompetenzkonflikt kann auch bei Maßnahmen der EU zur Förderung eines europäischen Kommunikationsraums unter Stärkung demokratischer und digitaler Resilienz und digitaler Souveränität Bedeutung gewinnen.

17. Die AVMD-Richtlinie der EU zielt auch weiterhin – ungeachtet vielfalfördernder Elemente wie insbesondere den Regelungen zur Hervorhebung von Inhalten von öffentlichem Interesse, den Transparenzanforderungen zu Eigentümerstrukturen und der Förderung europäischer Werke – nicht auf ein umfassendes Konzept der Vielfaltssicherung, zumal diese materiellrechtlichen Vorgaben nur als eine Mindestharmonisierung konzipiert sind. Die Richtlinie harmonisiert nicht abschließend, sondern lässt Raum für nationale Regelungen zur Erreichung öffentlicher Interessen im audiovisuellen Bereich – auch zur Stärkung von digitaler Resilienz und Souveränität und im Blick auf das Bemühen um Stärkung eines europäischen Kommunikationsraums. Auch die Regelungen des EMFA und des DSA weisen zwar nach ihren jeweiligen Erwägungsgründen eine pluralismuswährende Tendenz auf und geben den Mitgliedstaaten Vielfaltsschutz als Regulierungsziel vor. Auch diese Rechtsakte der EU münden indessen nicht in eine Ablösung der primär mitgliedstaatlichen Verantwortung für Vielfalförderung im Allgemeinen und die Förderung eines europäischen Kommunikationsraums im Besonderen – auch im digitalen Zeitalter.

18. Die territoriale Ausrichtung eines Kommunikationsraums und einer gemeinsamen Öffentlichkeit sind letztlich unter demokratischem Blickwinkel Ausprägungen des gleichen Ansatzes der Verknüpfung eines geographischen und eines kommunikativen Raumbegriffs. Die Entstehung eines europäischen Kommunikationsraums, hier verstanden als ein EU-Raum der Massenkommunikation, setzt die Durchbrechung traditioneller nationalstaatlicher Begrenzungen auf vier Ebenen voraus:

- auf der Ebene der Anbieter von massenkommunikativ bedeutsamen Inhalten i.S. der Öffnung für transnational agierende, für die Massenkommunikation relevanter Akteure;

- auf der Ebene der Rezipienten von Massenkommunikation bedeutsamen Inhalten i.S. der Befähigung und der Bereitschaft, eigenes Nutzungsverhalten nicht auf Inhalte aus dem Staat zu beschränken, dessen Staatsangehörigkeit der Rezipient besitzt;
- auf Ebene der Vorformung massenkommunikativer Prozesse im Bereich der Vermittlung von Sachverhalten wie ihrer politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Einordnung die Vernetzung von Teilhabern an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, namentlich auch Parteien, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen über Grenzen hinweg;
- auf Ebene der Regulierung die Festlegung zumindest von Grundlagen des für die Massenkommunikation bedeutsamen Regelwerks durch die EU.

Auf sämtlichen Ebenen haben sich seit der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG Veränderungen ergeben, die es rechtfertigen, von einem weiter vertieften europäischen Kommunikationsraum im Werden zu sprechen.

19. Nicht zuletzt auch für die Vermittlung von Werten ist der Kommunikationsraum, innerhalb dessen zivilgesellschaftliches Engagement dargestellt, unterstützt oder kritisiert wird, von grundlegender Bedeutung. Der betreffende Kommunikationsraum ist Faktor und Medium auch von demokratischer und digitaler Resilienz. Je stärker sich Bemühungen, demokratische und digitale Resilienz zu schwächen seitens dritter Staaten und/oder ihrer Agenten transnational auf eine Mehrzahl von Mitgliedstaaten oder die EU mit ihren Organen als solche ausrichtet, um so bedeutsamer sind in Antwort hierauf grenzüberschreitende Sensibilisierungen für resilienzbezogene Gefährdungslagen und Herausforderungen.

D. Wehrhafte Demokratie und ihre Bedeutung für einen europäischen Kommunikationsraum und demokratische Resilienz in Europa

20. Auch das Entstehen eines europäischen Kommunikationsraums freien, transnationalen und vielfältigen Diskurses wird durch den Systemwettbewerb zwischen liberalen und illiberalen Kräften beeinflusst. Dem Schutzbedürfnis der *citoyens* des europäischen Demokratieverbundes dient fortdauernd auch vor diesem Hintergrund eine wehrhafte Ausformung von Demokratie. Sie beugt einem *chilling effect* mit Blick auf die Ausübung demokratischer und kommunikationsgrundrechtlicher Freiheiten vor – ein *chilling effect*, der auch die Entwicklung eines europäischen Kommunikationsraums beeinträchtigt.

21. Die freiheitlichen Gesellschaften und die Mitgliedstaaten freiheitlich-demokratischer Grundordnung des europäischen Integrationsverbundes leben in digitalen und zunehmend auch KI-bezogenen Herausforderungen, denen nur medien-, digital- und KI-kompetente Gesellschaften in den Mitgliedstaaten der EU wehrhaft und werteorientiert begegnen können. Wehrhaftigkeit der Demokratie ist dabei – auch im Interesse europäischer digitaler Souveränität sowie zur Förderung eines Entstehens eines europäischen Kommunikationsraumes in der EU ermöglicht und in einer transnationalen Ausrichtung auch jenseits der EU geboten und gefordert.

22. Mögliche Adressaten wehrhaft-demokratischer Abwehrmaßnahmen gegen demokratie- und pluralismusgefährdende Aktivitäten seitens der EU können sowohl Mitgliedstaaten als auch europäische politische Parteien sein. Der juristische Instrumentenkasten für einen solchen Kampf um das gemeinsame freiheitlich-demokratische, auch Medienfreiheit und -vielfalt erfassende Wertefundament der EU ist dabei nicht auf Art. 7 EUV begrenzt: Die Europäische Kommission sowie dritte Mitgliedstaaten können gegen einen Mitgliedstaat, der die Werteordnung des Art. 2 EUV durch antipluralistische und intolerante Ausrichtung seiner Medienordnung verletzt, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einleiten. Ein solches Verfahren kann nicht nur auf eine Verletzung von sekundärem Medien-Unionsrecht i.e.S. wie z.B. der EMFA oder von sekundärem Unionsrecht i.w.S. wie z.B. dem Anti-Diskriminierungsrecht gestützt werden. Vielmehr ist auch Art. 2 EUV selbst ein geeigneter Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Frage, ob ein Mitgliedstaat seinen unionsrechtlichen Pflichten genügt.

23. Zu einer zivilgesellschaftlichen Bereitschaft, offen für die Werteordnung des Art. 2 EUV einzutreten, sollte auch der Mut zählen, aktiv und konsequent die Verrohung der politischen Sprache und Kultur in klassischen Mediengattungen, vor allem aber auch sozialen Medien zu thematisieren. Gefordert sind mit Blick auf das in Medien vorzufindende Feindbild EU aber nicht nur Dritte, sondern auch die Organe der EU selbst. Die Abkehr von einem operativen wie kommunikativen TINA-Ansatz („There is no alternative“) bei Tempo und Schwerpunkten der europäischen Integration könnte die Attraktivität von illiberalen und autoritären Kräften deutlich senken. Auch der europaweite Diskurs über den Umgang mit solchen Kräften kann erkennbar als Katalysator für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit und eines europäischen Kommunikationsraumes wirken.

E. Maßnahmen zur Förderung europäischer Öffentlichkeit sowie Stabilisierung demokratischer Teilöffentlichkeiten und Kompetenztitel der EU

24. Die von Kommissionspräsidentin *von der Leyen* in ihrer *State of the Union address 2025* angekündigten Maßnahmen, mit denen (auch) im Bereich der Medien das Abwehrdispositiv des europäischen Integrationsverbunds gegenüber Angriffen auf seine freiheitlich-demokratische Ordnung gestärkt werden soll und zu denen

- ein europäischer Schutzschild für Demokratie
- ein neues Europäisches Zentrum für demokratische Resilienz
- ein neues Programm für Medienresilienz zur Unterstützung des unabhängigen Journalismus und der Medienkompetenz
- ein deutliches Aufstocken der Mittel für die Medien im nächsten Haushalt der EU
- das Unterstützen unabhängiger und lokaler Medien

zählen, begegnen nicht per se durchgreifenden kompetenz- oder organisationsrechtlichen Bedenken, sondern können vielmehr an eine Reihe von Vorbildern im europäischen Integrationsverbund anknüpfen.

F. Vielfaltssicherung in der und für die EU – Handlungsmöglichkeiten und Grenzen

25. Die Sicherung von Vielfalt gehört zu den zentralen identitätsstiftenden und integrationsfördernden Grundwerten der EU. Ob kulturell, sprachlich oder medial ist Vielfalt nicht nur Ausdruck europäischer Identität und Bedingung europäischer Selbstbehauptung gegenüber kulturellen Hegemonie-Bestrebungen autoritärer Kräfte, sondern zugleich Voraussetzung für demokratische Teilhabe, gesellschaftlichen Zusammenhalt und transnationale Offenheit. Demokratische *checks and balances*, wettbewerbsrechtliche Kontrolle und kommunikationsbezogene Vielfalt ergänzen und stärken sich wechselseitig in einer freiheitsfördernden Weise. Damit steht die EU vor der Herausforderung, diese Vielfalt aktiv zu schützen und zu fördern.

26. Der europäische Datenschutz erweist sich mit Blick auf das Vielfaltsziel als janusköpfig: Zum einen trägt er nicht zuletzt über das Medienprivileg der Vielfalts-Zielsetzung Rechnung, zum anderen kann er ggf. auch vielfaltsbeeinträchtigend wirken, weil werbliche Refinanzierungsmöglichkeiten erschwert werden – zumindest bei Medienakteuren, die uneingeschränkt der Datenschutzregulierung der EU unterliegen. Wenn sich die Werbemöglichkeiten diversifizieren, kann im Übrigen Vielfalt auch dadurch gefährdet werden, dass ein Abbau bisheriger Werberestriktionen im Interesse eines *level-playing field* zwischen den Mediengattungen erfolgt – namentlich im Bereich staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – was Konfliktlinien mit dem Ziel staatsferner Vielfalt auszulösen vermag.

27. Wenn sich bei zunehmenden Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Medienkonsumenten Unterschiede im Zugang zu Qualitätsjournalismus bei verstärktem Einsatz von Paid-Content-Modellen mediengattungsübergreifend verstärken und sich der demokratische Prozess vor diesem Hintergrund informationsbezogen zunehmend in Richtung einer Zersplitterung in eine Informationselite und ein Informationsprekarat bewegt, stellen sich mit Blick auf Vielfaltssicherung über den privaten Pfeiler einer dualen Medienordnung Fragen nach einem informationsgerechten Zugang zu Qualitätsangeboten.

28. Modelle freiwilliger privater Förderung ermöglichen nicht per se eine stabile Finanzierung und sind mit potenziellen Gefahren für die redaktionelle Unabhängigkeit und damit auch die Vielfaltssicherung verbunden.

29. Staatliche Förderung kann nur dann einen Vielfaltsbeitrag leisten, wenn die Modalitäten der Vergabe der betreffenden Fördermittel staatsfern sind. Dies gilt auch bei mittelbarer staatlicher Förderung durch die gesetzliche Verankerung von Digital- oder Plattformabgaben, wie sie in einer Reihe von Staaten inzwischen existieren.

30. Im digitalen Kommunikationsraum ist Aufmerksamkeit die zentrale Währung und damit das Thema Auffindbarkeit für die Medien essenziell – auch vor dem Hintergrund des Schutzes demokratischer Diskurse und der Medienvielfaltssicherung. Nicht zuletzt auch im Lichte von Gefährdungsphänomenen wie Desinformation, gezielter Informationsmanipulation oder Propaganda geht es im Interesse von Demokratie- und Vielfaltsschutz dabei nicht nur um Gleichbehandlung von Inhalten, sondern ggf. auch um eine gezielte Hervorhebung

von Angeboten. Eine entsprechende *prominence*-Regulierung ist ihrerseits allerdings nur unter Beachtung des Staatsfernegebots demokratieverträglich.

31. Grundrechtsrelevante Risiken einer suchmaschinengeprägten Kommunikationsordnung können u.a. durch die demokratie- und vielfaltsgefährdende Gestaltung algorithmischer Systeme, sowie den Missbrauch der Dienste für das Zugänglichmachen illegaler und schädlicher Inhalte oder zur Behinderung der freien Meinungsäußerung entstehen. KI-Übersichten bei Suchanfragen sind zumindest potenziell nicht nur geeignet, ökonomische Grundlagen von Meinungs- und Medienvielfalt zu beeinträchtigen. Vielmehr drohen sich demokratie- und vielfaltsrelevante Qualitätsprobleme, die sich aus unzureichender Finanzierungsmöglichkeit für Qualitätsjournalismus ergeben, bei AI Overviews i.S. einer Fortschreibung von Qualitätsmängeln zu verstetigen. Im Übrigen ist die Frage des verfassungsrechtlichen Schutzes KI-generierter Inhalte von der Frage des Bedarfs nach einer Regulierung solcher Inhalte im Rahmen einer positiven Medienordnung zu unterscheiden.

G. Transatlantische Turbulenzen als zusätzlicher Katalysator digitaler Resilienz und Souveränität der EU

32. Die gegenwärtigen transatlantischen Beziehungen sind geprägt durch divergierende regulatorische Ansätze, geopolitische Differenzen und unterschiedliche Auffassungen nicht zuletzt auch zu Datenschutz und Technologiepolitik. Die unterschiedlichen Auffassungen betreffen dabei nicht nur konkrete regulatorische Maßnahmen. Ihnen liegt auch ein grundlegend unterschiedliches normatives Verständnis davon, wo die Grenze zwischen freier Meinungsäußerung und gesellschaftlicher Verantwortung verläuft, zu Grunde. Die betreffenden Differenzen wirken als zusätzlicher Katalysator für die Stärkung digitaler Resilienz und Souveränität der EU.

33. Während in den USA seit *Brandenburg v. Ohio* der sogenannte „imminent lawless action“-Test gilt, nach dem der Staat Meinungsäußerungen nur dann einschränken darf, wenn sie 1. darauf abzielen, zu einer unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung anzustiften, und 2. wahrscheinlich eine solche Handlung hervorrufen, ist die Kommunikationsverfassung des Grundgesetzes nicht zuletzt fortdauernd durch das *Lüth*-Urteil geprägt, nach dem Meinungsfreiheit nicht nur ein Recht des Einzelnen, sondern eine tragende Säule der demokratischen Ordnung darstellt, die zwar einen offenen Kommunikationsraum garantiert, in dem gesellschaftliche und politische Auseinandersetzungen frei geführt werden können – wobei diese Freiheit allerdings dort endet, wo sie die Grundwerte der Verfassung verletzt. Während in Bezug auf Volksverhetzung und Desinformation hiergegen gerichteten staatlichen Eingriffen daher die Abwehr eines *chilling effect* auf Grundrechte entgegenstehen dürfte, sind solche Eingriffe unter dem Grundgesetz wie der Kommunikationsverfassung der EU regelmäßig möglich und finden ihre Grenze lediglich im Verhältnismäßigkeitsgebot. Auch die unterschiedliche Bereitschaft, digitale Plattformen zu regulieren, findet in diesem unterschiedlichen verfassungsdogmatischen Ansatz eine Begründung. Denn auch der Schutz demokratischer Prozesse im digitalen Raum ist unter diesen Bedingungen nicht ohne Weiteres im transatlantischen Verbund zu realisieren.

34. Es ist Zeit für einen *Spiderman*-Moment bei der Frage der Verantwortlichkeit von Plattformen: Mit großer Macht muss bei ihnen endlich, 25 Jahre nach der Verabschiedung der eCommerce-Richtlinie, auch große Verantwortung einhergehen. Das Kommunikationsmodell der Freiheit, das Leitbild der Judikatur des BVerfG zu Art. 5 Abs. 1 GG ist, wird durch deren wachsende Markt- und Meinungsmacht zunehmend ausgehöhlt. Jetzt ist zudem der *Churchill*-Moment für die Digital- und Medienregulierung der EU. Eine vielfaltsbezogene „*finest hour*“ der EU setzt voraus, dass diese auf einen zweiten Kniefall gegenüber – nunmehr digitalökonomischen – Interessen der USA nach der Demütigung in der Zoll-Politik verzichtet.

Executive Summary

A. Introduction

1. Crises have repeatedly acted as drivers of European integration. In the current crises as well, the desire for greater resilience has been clearly articulated both in Commission President *von der Leyen's 2025 State of the Union address* and in French President *Macron's* speech at the German Unity Day ceremony in Saarbrücken. The further development of a European communication space can serve as both a factor and an instrument in this integration project—not least by strengthening democratic and media resilience. The Franco-German engine of integration can once again demonstrate its value: in warding off external threats to peace and freedom, in containing authoritarian tendencies within Member States, and in regulating a platform economy that places diversity at risk.

2. Since the German Federal Constitutional Court's *Lisbon* ruling, which expressed a scepticism regarding the feasibility of a European public sphere, several developments have emerged that increasingly weaken the basis of such scepticism. These include: (1.) the declining significance of language barriers among EU citizens due to increasingly powerful AI-supported translation services; (2.) the increasingly transnational debate on pathways out of the multi-crisis situation in the political and civil society sphere; (3.) a heightened awareness of problematic developments in other EU member states, especially with regard to their respective significance for a resilience-oriented, solidarity-based, and defensive understanding of the European integration process; (4.) the growing consolidation of EU secondary legislation in media and digital law, which also focuses on democracy-relevant aspects of media regulation; and (5.) a broader willingness to view the EU as an actor that takes a stand against efforts to discredit democratic discourse and against distortions of this discourse arising from misguided incentives in the digital platform economy.

3. Apart from the requirement to respect media plurality in Art. 11(2) CFR, diversity of opinion and media is not explicitly enshrined as an objective of media regulation in the EU's multi-level system, neither in primary EU law nor in the German Basic Law. Its importance is nevertheless recognized in both EU secondary law and in the state treaty law of the German Länder, which draw on the Federal Constitutional Court's jurisprudence on diversity as a foundation of liberal democracy and as a public interest capable of justifying restrictions on fundamental freedoms. The emerging European communication space enhances diversity of opinion and (closely related to this) democratic resilience. It broadens the spectrum of perspectives through which transnational political, economic, ecological, cultural, and social processes are assessed—not least by integrating empirical experience of cultural diversity in its historical dimension. At the same time, it stabilizes democratic resilience: in all contemporary states undergoing authoritarian developments, governments not only restrict freedom of expression and the media but also impose technical and legal limitations on transnational access to information, particularly online. The more comprehensive the European communication space becomes, the harder it is to employ such restrictive instruments strategically.

4. The diverse possibilities for controlling and influencing the perception of information, the formation and expression of opinion through selection, sequencing, and presentation by intermediaries, media platforms, and user interface providers raise fundamental questions of democratic theory (power) and communication theory (diversity). This applies in particular to the potential for intermediaries to favour or suppress specific opinions.

B. Definitional Approaches – Democratic Resilience, Digital Resilience, and Digital Sovereignty

5. Definitional approaches to the concepts of democratic resilience, digital resilience, and digital sovereignty, which are all unfamiliar to EU primary law, are facilitated by reference points in EU secondary law relating to third resilience phenomena as well as by considerations of sovereignty in international law. In this study, "democratic resilience" is therefore understood as the ability of a democratic regime (whether a political community of a state or municipal nature, or a supranational integration entity such as the EU) to repeatedly regain, in situations of political, economic, or societal crisis as well as in processes of transformation, a level of acceptance of democracy as a form of state and society that is supported by the majority of the respective population of that regime, and to preserve its particular democratic identity—combined with the willingness to defend the fundamental values that are significant for the democratic identity of this community or integration entity. In the present context, "digital resilience" is understood as the ability of individuals, businesses, and organizations—as well as of a state and society—to adapt to and cope with digital challenges such as disinformation, hate speech, or polarizing narratives, without endangering the liberal-democratic constitutional order. "Digital sovereignty" in this study denotes the ability to act and decide autonomously in the digital sphere.

C. Digital Resilience and Sovereignty of the EU and the Importance of a European Communication Space

6. With the perspective of an "ever closer union among the peoples of Europe" enshrined in primary law in Art. 1(2) TEU, the EU possesses a democratic finality that—at the latest under the conditions of the information society of the 21st century—can no longer be conceived without a communication order and a space for transnational mutual understanding that are themselves transnationally constituted. This applies even more when the element of solidarity within this union of integration must prove itself, not least, in the joint defense against propaganda efforts—aimed at disinformation and at political and societal disintegration—by enemies of the fundamental values laid down in Art. 2 TEU. In such an environment, digital resilience—understood as a collective willingness to defend these fundamental values—is just as indispensable as, conversely, the measures taken to promote the security- and self-determination-oriented elements of an ever closer union in order to strengthen the EU's digital sovereignty.

7. The value orientation of the European integration process has found normative anchoring in Art. 2 TEU, which conceives the Union as a community of law, solidarity, and values. Especially in times when calls for a re-nationalization of politics in the EU Member

States are growing louder, the anti-nationalist and anti-totalitarian heritage reflected in Art. 2 TEU assumes particular significance. The fundamental values enshrined in Art. 2 TEU thus contain the seed of the development of a European constitutional patriotism. An orientation of the European integration process that also takes into account cultural and media dimensions—above all the framework conditions for transnational communication possibilities that tend to encompass the EU as a whole—can in particular contribute to ensuring that European integration remains legitimized in the awareness of citizens as media consumers, as a response to the old and new political, economic, ecological, and societal challenges of globalization.

8. The fundamental value of democracy to which Art. 2 TEU refers is an essential component of the EU's political identity. The core elements of democracy as a legal concept of the EU include, in addition to self-determination, free elections with party majorities and minority protection, not least the principle of transparency. The latter also has an effect that strengthens democratic resilience, since such transparency can counteract disinformation and conspiracy myths.

9. The protection of human rights as a fundamental value is also confronted with new challenges due to ongoing digitalization. Freedom of association and assembly, freedom of opinion and expression, pluralistic media, and unhindered access to information—which are constitutive for a human-rights-based integration order in the sense of Art. 2 TEU aligned with the EU Charter of Fundamental Rights (CFR)—are at the same time indispensable preconditions and protective instruments for an open, democratic digital public sphere as an essential foundation of an emerging European communication space. At the same time, the debate on digital sovereignty points to the need to safeguard human rights norms structurally and institutionally against external interference. Digital sovereignty in this sense means not only control over technical infrastructure or data flows, but also the ability to shape the digital space normatively and to enforce these rules. A human-rights-oriented European media order aims to develop and map digital communication spaces in such a way that human rights principles can be not only formally upheld but also materially realized—for example, through intervention mechanisms against discriminatory content and selection mechanisms, or through transparency obligations for algorithmic systems. The EU is increasingly pursuing a values-oriented approach in this regard.

10. Tolerance, another fundamental value mentioned in Art. 2(1) TEU, is considered a basic normative pillar of pluralistic democracies oriented toward peaceful coexistence in society. In the digital public sphere, this fundamental value gains additional significance: the logics of algorithmic systems that increasingly shape this sphere all too often rely not on mutual respect and consideration as expressions of the principle of tolerance, but rather on disinhibition. In the context of media-related digital resilience, tolerance thus functions as a stabilizing element. Tolerance is also of central importance for digital sovereignty: it helps ensure, not least, a digital public sphere that provides space for pluralistic debate. By contrast, polarizing platform logics, targeted disinformation, hate speech, and personalized algorithms undermine the willingness and ability to engage with others.

11. The coherence of the EU's external action also has a significance that should not be underestimated with regard to the EU's digital resilience and sovereignty. While the Common Foreign and Security Policy (CFSP) traditionally focused on military and diplomatic aspects, recent years have seen a marked shift toward addressing hybrid threats, cybersecurity, and information-policy influence. The CFSP thus also takes into account the communication spaces within the European integration framework. This broadening of the security-policy horizon reflects the EU's growing need for strategic self-assertion in an increasingly digitalized and geopolitically fragmented world order. At the core of this development is the concept of digital resilience, which, from a security-policy perspective, can be understood as the EU's ability to respond effectively and in a coordinated manner to digital threats such as cyberattacks on critical infrastructure, coordinated interference in democratic processes, and disinformation campaigns. Closely connected to this is the goal of digital sovereignty, understood here as the EU's ability to shape its digital infrastructures, norms, and communication spaces independently and in accordance with its values.

12. In the digital age, cybersecurity—as a factor of digital resilience and sovereignty—is closely connected to the tasks and objectives of the EU anchored in Art. 3 TEU (peace, security, sustainability, value orientation). The field of cybersecurity has, at least so far, not received explicit mention in primary law. However, this does not preclude the possibility that this area is functionally covered by other policy fields for which the European Treaties establish EU competences. An independent fundamental right to cybersecurity does not (yet) exist. A matter of ongoing controversy is, among other things, whether an extension of the existing right to security under Art. 6 CFR and Art. 5 of the European Convention on Human Rights (ECHR) would already suffice to encompass digital threats.

13. Secondary-law foundations for promoting digital resilience and sovereignty include, in particular: (1) the GDPR, which strengthens citizens' control over their data; (2) the Digital Services Act (DSA), which aims to create a safer and fairer online environment in which users of digital services are protected both with regard to illegal goods, content, or services and with regard to their fundamental rights; (3) the Digital Markets Act (DMA), which seeks to promote fair and open digital markets by imposing obligations on so-called gatekeepers; (4) the AI Act, which aims, among other things, to promote the introduction of human-centric and trustworthy artificial intelligence (AI) while ensuring a high level of protection concerning safety as well as the fundamental rights enshrined in the Charter—including democracy, the rule of law, and environmental protection—against harmful effects of AI systems within the Union; and (5) the cybersecurity regulations (also known as the Cyber Resilience Act) and the Cyber Solidarity Act. The aim of the latter is to create strategic alternatives and maintain control over one's own digital infrastructures and data, which is also to be achieved through measures promoting European cloud solutions. Sector-specific regulation—for example in the financial sector—complements this cross-sectoral regulatory framework.

14. A principle of “in case of doubt, in favour of the enemies of freedom and democracy” can neither be derived from the fundamental rights doctrine of constitutional or Union

law up to now, nor is a corresponding doctrinal shift to be expected in the future—one that would act as a catalyst for an ever closer union of authoritarian forces within the integration framework—as long as the multi-level system of rule-of-law safeguards for the value orientation of the Union continues to exist.

15. Notably, the fundamental value of pluralism in Art. 2 TEU, the constitutional anchoring of mass-communication diversity in Art. 11(2) CFR, and the cultural diversity objective enshrined in Art. 167(1) TFEU provide primary-law reference points for media and opinion diversity. The EU’s competition framework indirectly supports this diversity objective. These diversity-related goals are not merely inward-looking; they are equally significant beyond the cultural and communication space of Europe. This global orientation of the objective reflects the EU’s openness to global networks as clearly as it reflects—particularly with regard to the EU’s democratic and digital resilience—the willingness to assert Europe culturally, media-wise, and digitally, based on the value framework of Art. 2 TEU both internally and externally. At the same time, Art. 167(1) TFEU highlights the “common cultural heritage” in this inward- and outward-looking perspective—not least as a positioning of the European integration process in conscious distancing from the cultural, as well as democracy- and diversity-hostile, forms of totalitarian regimes of the 20th century. The threats to democratic-cultural guiding principles increasingly discussed in the wake of the Russian war of aggression against Ukraine, posed by third-state disinformation campaigns, therefore require containment within the multi-level cultural- and media-related system, in which Union-level action—based not least on internal-market-related competences—is directed at protecting cultural and media diversity. In this respect, diversity serves as a catalyst for democratic resilience—countering the self-limiting dynamics of digital platform economies that narrow democratic discourse, as well as the efforts of third states to undermine, discredit, and delegitimize that discourse.

16. The exclusion of harmonization of legal and administrative provisions in Art. 167(5) TFEU does not mean that the EU is barred from pursuing its objectives—including democratic and digital resilience and digital sovereignty—by means that themselves have a cultural and media-policy orientation. Because a mutual delineation of the EU’s competence norms and the assignment of its legal acts to the individual competence norms must be carried out with the greatest possible clarity in view of the principle of conferral (Art. 5(1) TEU), and because the legislative prerequisites of the competence norms of Union law differ, this question is also of immediate significance for integration policy. This competence conflict can also become relevant in the context of EU measures aimed at promoting a European communication space while strengthening democratic and digital resilience and digital sovereignty.

17. The EU’s AVMS Directive continues—despite diversity-promoting elements such as, in particular, the rules on highlighting content of public interest, transparency requirements regarding ownership structures, and the promotion of European works—not to pursue a comprehensive concept of safeguarding diversity, especially since these substantive provisions are designed only as minimum harmonization. The Directive does not provide

exhaustive harmonization, but leaves room for national regulations aimed at achieving public-interest objectives in the audiovisual sector—including the strengthening of digital resilience and sovereignty and the effort to promote a European communication space. Likewise, the provisions of the EMFA and the DSA, according to their respective recitals, display a tendency to preserve pluralism and set diversity protection as a regulatory objective for Member States. Nevertheless, these EU legal acts do not replace the primarily Member State responsibility for promoting diversity in general, and for fostering a European communication space in particular—even in the digital age.

18. The territorial orientation of a communication space and of a shared public sphere are ultimately, from a democratic perspective, expressions of the same approach linking a geographical and a communicative concept of space. The emergence of a European communication space—understood here as an EU space of mass communication—requires the breaking of traditional nation-state boundaries on four levels:

- at the level of providers of content significant for mass communication, in terms of opening up to transnationally active actors relevant for mass communication;
- at the level of recipients of content significant for mass communication, in terms of enabling and encouraging them not to limit their media use to content from the state of which they are citizens;
- at the level of the shaping of mass-communicative processes in the mediation of facts as well as their political, economic, and social interpretation, and the networking of participants in public opinion and decision-making—including parties, associations, and civil society organizations—across borders;
- at the regulatory level, the establishment by the EU of at least the foundational rules relevant to mass communication.

On all of these levels, changes have occurred since the *Lisbon* decision of the Federal Constitutional Court (BVerfG), justifying speaking of a further deepened European communication space in the making.

19. Not least for the transmission of values, the communication space within which civil society engagement is presented, supported, or criticized is of fundamental importance. This communication space is both a factor and a medium of democratic and digital resilience. The more efforts by third states and/or their agents to weaken democratic and digital resilience are transnationally directed at multiple Member States or at the EU with its institutions as such, the more significant cross-border awareness-raising regarding resilience-related threats and challenges becomes in response.

D. Resilient Democracy and Its Significance for a European Communication Space and Democratic Resilience in Europe

20. The emergence of a European communication space of free, transnational, and diverse discourse is also influenced by the system competition between liberal and illiberal forces. In this context, the ongoing need to protect the citizens of the European democratic

alliance is served by a resilient form of democracy. It prevents a chilling effect on the exercise of democratic and communication-related fundamental freedoms—a chilling effect that would also impair the development of a European communication space.

21. Liberal societies and the Member States of the liberal-democratic order of the European integration alliance face digital and increasingly AI-related challenges, which can only be addressed in a resilient and value-oriented manner by media-, digital-, and AI-literate societies within the EU Member States. Resilience of democracy is necessary—not only in the interest of European digital sovereignty and to facilitate the emergence of a European communication space within the EU, but also, through a transnational orientation, beyond the EU.

22. Potential targets of resilient-democratic defensive measures against activities that threaten democracy and pluralism within the EU can include both Member States and European political parties. The legal toolkit for such a defense of the EU's common liberal-democratic value foundation—including media freedom and diversity—is not limited to Art. 7 TEU: The European Commission, as well as other Member States, can initiate infringement proceedings before the CJEU against a Member State that violates the values of Art. 2 TEU through an anti-pluralist and intolerant orientation of its media system. Such proceedings can be based not only on violations of secondary EU media law in the narrow sense, such as the EMFA, or secondary EU law in the broad sense, such as anti-discrimination law. Rather, Art. 2 TEU itself also serves as an appropriate standard of review for assessing whether a Member State is fulfilling its EU law obligations.

23. Civil society's willingness to actively uphold the values of Art. 2 TEU should also include the courage to actively and consistently address the coarsening of political language and culture in traditional media genres, and above all in social media. In view of the EU-related enemy images present in the media, responsibility lies not only with third parties but also with the EU institutions themselves. Moving away from an operational and communicative TINA approach ("There is no alternative") regarding the pace and priorities of European integration could significantly reduce the appeal of illiberal and authoritarian forces. A Europe-wide discourse on how to engage with such forces can also act visibly as a catalyst for the emergence of a European public sphere and a European communication space.

E. Measures to Promote a European Public Sphere as well as to Stabilize Democratic Sub-Publics and EU Competence Bases

24. The measures announced by Commission President *von der Leyen* in her *2025 State of the Union address*, intended to strengthen the European integration alliance's defensive apparatus against attacks on its liberal-democratic order—including in the media sector—comprise:

- a European democracy shield;
- a new European Centre for Democratic Resilience;

- a new Media Resilience Programme to support independent journalism and media literacy;
- a significant increase in funding for media in the next EU budget;
- support for independent and local media.

These measures do not, as such, encounter fundamental competence- or organizational-law objections. Rather, they can build on a number of existing models within the European integration framework.

F. Safeguarding Diversity within and for the EU – Possibilities for Action and Limitations

25. Safeguarding diversity is among the core foundational values of the EU that shape its identity and foster integration. Whether cultural, linguistic, or media-related, diversity is not only an expression of European identity and a condition for Europe's self-assertion in the face of cultural hegemonic ambitions by authoritarian forces, but also a prerequisite for democratic participation, social cohesion, and transnational openness. Democratic checks and balances, competition-law oversight, and communication-related diversity complement and reinforce one another in a freedom-enhancing manner. This places the EU before the challenge of actively protecting and promoting this diversity.

26. From the perspective of the goal of safeguarding diversity, European data protection proves to be Janus-faced: on the one hand, it takes the objective of diversity into account, not least through the media privilege; on the other hand, it can potentially have a detrimental effect on diversity because opportunities for advertising-based refinancing are made more difficult—at least for media actors that are fully subject to EU data protection regulation. If advertising opportunities diversify, diversity may furthermore be endangered by the dismantling of existing advertising restrictions in the interest of creating a level playing field among media sectors—particularly in the area of governmental public communication—which can trigger conflicts with the goal of ensuring state-independent diversity.

27. If differences in the financial means of media users increase, and access disparities to quality journalism grow across media sectors due to the expanded use of paid-content models, the democratic process increasingly risks fragmenting into an information elite and an information precariat. In this context, with regard to safeguarding diversity through the private pillar of a dual media system, questions arise concerning equitable informational access to quality content.

28. Voluntary private funding models do not in themselves guarantee stable financing and are associated with potential risks to editorial independence and thus also to the safeguarding of diversity.

29. State funding can only contribute to diversity if the conditions under which such funding is allocated are independent of the state. This also applies to indirect state funding

through the statutory establishment of digital or platform levies, which now exist in a number of countries.

30. In the digital communication space, attention is the central currency, making discoverability essential for the media—also in light of protecting democratic discourse and safeguarding media diversity. Particularly in view of threat phenomena such as disinformation, targeted information manipulation, or propaganda, democracy and diversity protection may require not only equal treatment of content but, where appropriate, also the targeted prominence of certain offerings. However, any such prominence regulation is only compatible with democracy if it complies with the requirement of state independence.

31. Fundamental-rights-relevant risks in a search-engine-driven communication order may arise, among other things, from the design of algorithmic systems in ways that endanger democracy and diversity, as well as from the misuse of such services for making illegal and harmful content accessible or for obstructing freedom of expression. AI overviews in search queries are at least potentially capable not only of impairing the economic foundations of opinion and media diversity. Rather, there is a risk that democracy- and diversity-relevant quality problems—stemming from insufficient funding opportunities for quality journalism—will become entrenched through AI overviews in the sense of a perpetuation of existing quality deficiencies. Moreover, the question of the constitutional protection of AI-generated content must be distinguished from the question of whether such content requires regulation within the framework of a positive media order.

G. Transatlantic Turbulence as an Additional Catalyst for the EU’s Digital Resilience and Sovereignty

32. Current transatlantic relations are marked by divergent regulatory approaches, geopolitical differences, and differing views—particularly concerning data protection and technology policy. These differences relate not only to specific regulatory measures; they are rooted in a fundamentally different normative understanding of where the boundary lies between freedom of expression and social responsibility. These divergences act as an additional catalyst for strengthening the EU’s digital resilience and sovereignty.

33. In the United States, since *Brandenburg v. Ohio*, the so-called “imminent lawless action” test applies, under which the state may restrict expressions of opinion only if (1) they are intended to incite an imminent unlawful act, and (2) they are likely to incite or produce such action. By contrast, the communication order under the German Basic Law has been shaped continuously in particular by the *Lüth* decision, according to which freedom of expression is not only an individual right but a fundamental pillar of the democratic order. It guarantees an open communicative space in which social and political conflicts may be freely conducted—although this freedom ends where it violates the core values of the constitution. While, with respect to hate speech and disinformation, state interventions aimed at countering them may run up against the chilling effect such interventions could have on fundamental rights, such measures are generally permissible under the Basic Law and the EU’s communication order, their only limit being the principle of proportionality. The differing willingness to regulate digital platforms is also grounded in this divergent

constitutional approach. For these reasons, protecting democratic processes in the digital sphere cannot easily be achieved within a transatlantic framework.

34. The time has come for a *Spider-Man moment* regarding platform responsibility: with great power must finally—25 years after the adoption of the e-Commerce Directive—also come great responsibility. The communication model of freedom that guides the case law of the German Federal Constitutional Court on Article 5(1) of the Basic Law is being increasingly eroded by platforms' growing market and opinion power. It is now also the *Churchill moment* for EU digital and media regulation. A diversity-related "finest hour" for the EU requires that it refrains from a second act of submission to the—now digital-economic—interests of the United States, following the humiliation suffered in trade policy.

A. Einführung

I. Multi-Krisen, demokratische Resilienz und europäische Öffentlichkeit

"Europa kämpft.

Einen Kampf für einen unversehrten Kontinent in Frieden.

Für ein freies und unabhängiges Europa.

Einen Kampf für unsere Werte und unsere Demokratien.

Einen Kampf für unsere Freiheit und dafür,

dass wir selbst über unser Schicksal bestimmen können."

Mit diesen Worten startete Kommissionspräsidentin *von der Leyen* ihre *State of the Union address* am 10. September 2025 vor dem Europäischen Parlament.⁴ Dies müsse der Moment der europäischen Unabhängigkeit sein, betonte sie nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Gefahren einer neuen, auf Macht aufbauenden Weltordnung. Die EU habe schon gezeigt, was möglich ist, wenn sie mit der gleichen Zielstrebigkeit, der gleichen Einigkeit und dem gleichen Sinn für Dringlichkeit an einem Strang ziehe.

Dieser Appell baut auf dem Phänomen auf, dass nicht zuletzt Krisen immer wieder Katalysator für eine Vertiefung des europäischen Integrationsprogramms waren. Die Gründung der EWG stand im Zeichen sich verschärfender Blockkonfrontation im Kalten Krieg. Das Binnenmarktprojekt der EG reagierte auf die Gefährdung des europäischen Wohlstandsideals. Die Gründung der EU begegnete den Herausforderungen nach der Überwindung der Spaltung Europas. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022, der an die völkerrechtswidrige Besetzung und Annexion der Krim und ostukrainischer Regionen und den dortigen Gewalteinsatz seit 2014 anknüpft, markiert einen Wendepunkt für Europa, zumal angesichts hybrider Beeinflussungsversuche auch der Menschen in Europa. Dies und zugleich die Gefährdung der Gewaltenteilung und Bekämpfung medialer Kritik in der zweiten *Trump-Administration*,⁵ könnten in dieser historischen Perspektive Impulsgeber für ein Mehr an europäischem Miteinander sein – nicht zuletzt auch im Medien- und Digitalbereich. Es ist bemerkenswert, dass *von der Leyen* weite Teile ihrer *State of the Union address* der aktuellen Situation der Medien widmete und auf Grundlage dieser Analyse Impulse für die Agenda der Kommission in den nächsten zwölf Monaten und darüber hinaus setzte.

Sie lenkte das Augenmerk auf die Zunahme von Informationsmanipulation und Desinformation. Diese spalte die Gesellschaften in der EU und untergrabe nicht nur das Vertrauen in die Wahrheit, sondern auch in die Demokratie selbst. Deshalb sei der europäische Schutzschild für die Demokratie dringend erforderlich. Gebraucht würde mehr Kapazität

⁴ Rede von EU Kommissions-Präsidentin *von der Leyen* zur Lage der Union 2025, 10. September 2025, abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_25_2053.

⁵ Vgl. hierzu z.B. auch die Rede von *Karl Schlögel* am 19. Oktober 2025 anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels, abrufbar unter: <https://www.friedenspreis-des-deutschen-buchhandels.de/alle-preistraeger-seit-1950/2020-2029/karl-schloegel>.

zur Überwachung und Aufdeckung von Informationsmanipulation und Desinformation. Das adressiert einen europäischen Kommunikationsraum, in dem Medien ihre Rolle als *public watchdog* verstärkt auch im Interesse einer Wahrung des freien demokratischen Diskurses im europäischen Mehr-Ebenen-System wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund sollte das Europäische Zentrum für demokratische Resilienz, dessen Einrichtung *von der Leyen* in ihrer Rede angekündigt hat, auch Medienakteure und -wissenschaftler mit ihrem Fachwissen in die Arbeit dieses Zentrums einbinden.

Auch beim Schutz der Medien, deren Unabhängigkeit zu beseitigen ein wichtiges Instrument autoritärer Regime im Bemühen um einen Abbau demokratischer Rechte ist, kann ein europäischer Kommunikationsraum hilfreich sein. Die Kommission plant entsprechend der *State of the Union address* ein Programm für Medienresilienz auf den Weg zu bringen – zur Unterstützung des unabhängigen Journalismus und der Medienkompetenz. Bereits hier deutet sich an, dass derartige medienpolitische Initiativen mit dem Prinzip begrenzter Einzelmächtigung der EU in Einklang gebracht werden müssen. Der Wunsch nach verstärkter Medienresilienz begründet keine Ausnahme von den Strukturprinzipien im Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten einschließlich föderaler Einheiten im jeweiligen Staatsgebilde. Diesem Wunsch stehen indessen weniger Hemmnisse entgegen, als kritische Anmerkungen zur medienpolitischen Kompetenz der EU im Kontext des EMFA vermuten lassen.

Es ist bezeichnend, dass auch der französische Staatspräsident *Emmanuel Macron* anlässlich seiner Rede zum Tag der deutschen Einheit am 3. Oktober 2025 in Saarbrücken „*Degenerationen unserer Demokratien*“ einen besonderen Abschnitt gewidmet hat. In seiner Analyse dieser Deformationen des demokratischen Diskurses erinnerte er an ausländische Einmischungen und Manipulationen wie an interne Ursachen, namentlich an Probleme mit „*den Infrastrukturen unserer Demokratien*“. Zu letzteren unterstrich *Macron*:

„Wir sind weit entfernt von der demokratischen Agora der Antike. Und wenn wir Europäer nicht aufwachen und sagen: „Wir wollen die Kontrolle über unsere Demokratien zurückgewinnen“, dann sage ich Ihnen: In zehn Jahren werden all diejenigen, die mit dieser Infrastruktur (sozialer Netzwerke, d. Verf.) spielen, gewonnen haben. Und wir werden ein Kontinent sein wie viele andere, voller Verschwörungstheoretiker, Extremisten, Lärm und Wut. Wenn wir an die demokratische Ordnung glauben, dann müssen wir Wissenschaft und Wissen wieder in den Mittelpunkt stellen, die wissenschaftliche Autorität wieder in den Mittelpunkt stellen, Kultur, Bildung und Lernen wieder in den Mittelpunkt stellen, unsere Jugendlichen und jungen Menschen vor diesen sozialen Netzwerken schützen, diesen sozialen Netzwerken Regeln auferlegen, damit sie in gewisser Weise die gleichen Regeln haben wie der demokratische Raum, das heißt, dass es keine versteckten Personen gibt, dass es keine gefälschten Konten gibt, die falsche Begeisterung erzeugen. Und lassen wir die gleichen Regeln einhalten. Wenn Sie eine Zeitung haben, sind Sie für das verantwortlich, was darin veröffentlicht wird. Wenn Sie ein soziales Netzwerk betreiben, müssen Sie für das verantwortlich sein, was dort veröffentlicht wird. Andernfalls werden Rassismus, Antisemitismus und Hass auf andere auf

*unserem Kontinent triumphieren. Wir haben die Mittel, um eine Demokratie des 21. Jahrhunderts wiederaufzubauen. Wir müssen nur den Sprung wagen. Es liegt an uns, dies zu tun.*⁶

Insofern könnte vor dem Hintergrund der durch den Vertrag von Aachen⁷ zusätzlich eröffneten Möglichkeiten auch im Bereich der Kommunikations- und Medienordnung⁸ von Deutschland und Frankreich ein gemeinsamer Impuls für demokratische und digitale Resilienz über die Beförderung transnationaler, das demokratische Miteinander befördernder Diskursräume ausgehen – i.S. der „*nouvelle Aufklärung*“, die *Macron* in seiner Rede beschwore.

Das Zusammenwachsen der Staaten innerhalb der EU hat zwar nicht dazu geführt, dass die politischen Kommunikationsräume eingeebnet sind. Es gilt vielmehr uneingeschränkt die Vielfalt der Kulturen und Sprachen und damit auch der Medien und der politischen Kommunikation innerhalb der Mitgliedsstaaten, auf deren Ebene demokratischen Legitimationsentscheidungen durch Wahlen stattfinden. Gleichwohl haben Politik und Rechtsakte der Union auf die Mitgliedstaaten enormen Einfluss, so dass das Handeln der Organe innerhalb der ganzen EU zunehmend in den Fokus der Erörterung rückt.

Nicht zuletzt

- beim Wahlkampf zum Europäischen Parlament,
- bei einer Europäischen Bürgerinitiative, deren Organisatorengruppe sich aus mindestens sieben EU-Bürgerinnern und -Bürgern, die in mindestens sieben verschiedenen EU-Ländern leben, zusammensetzen muss, und die, um seitens der Europäischen Kommission gehört zu werden, mindestens eine Million gültige Unterschriften und Unterzeichnende aus mindestens sieben EU-Ländern aufweisen muss,⁹ und
- bei der Wahrnehmung der Zusammenarbeit unterschiedlicher politischer Kräfte in europäischen politischen Parteien¹⁰

⁶ Discours du Président de la République à l'occasion de la Journée de l'unité allemande, abrufbar unter <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/10/03/deplacement-a-sarrebruck-pour-la-journee-de-l-unité-allemande> (Übersetzung d. Verf.).

⁷ Vertrag vom 22. Januar 2019 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, BGBl. 2019 Teil II, S. 898.

⁸ Vgl. *Ukrow, Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“*, ZEuS 2019, 3, 49 ff.

⁹ Vgl. Art. 11 Abs. EUV, Art. 24 AEUV i.V.m. Art. 3, 5 der Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, AbI. L 130 vom 17. Mai 2019, S. 55 ff.

¹⁰ Vgl. Art. 14 EUV i.V.m. Art. 224 AEUV, Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, AbI. L 317 vom 4. November 2014, S. 1 ff.

wird zudem für jedermann deutlich, dass es eine Diskussion zu Fragen, die sich mit dem Integrationsprogramm der europäischen Verträge und dessen Ausfüllung und Ausformung befassen, auf einer unionsweiten Ebene gibt.

Die Charta der Grundrechte der EU ebenso wie die Standards aus anderen grundrechtlichen Verbürgungen bieten die Grundlage dafür, dass sich diese Kommunikation offen und in völliger Freiheit entfaltet. Die gewährten Abwehrrechte gelten jeweils gegenüber den Institutionen der Union und mit Blick auf staatliches Handeln - unabhängig von der Frage, ob die EU der Staatsgewalt, wie sie in Mitgliedsstaaten existiert, gleichgesetzt werden kann.

Die Abwehrrechte gelten jedenfalls nach deutscher Rechtstradition auch gegenüber solchen Privaten, die die Freiheiten gefährden können (Drittewirkung von Grundrechten), sodass zum Beispiel digitale Plattformen, insbesondere Social Media-Plattformen in den Blick geraten. Der Digital Services Act der EU (DSA)¹¹ legt ihnen gestuft nach dem Maß potenzieller Gefährdungen Sorgfaltspflichten auf, wie sie in den Mitgliedsstaaten traditionell in stärkerer Weise etwa für die Presse im Hinblick auf die Verbreitung von Nachrichten gelten. Das Europäische Medienfreiheitgesetz der EU (EMFA)¹² will einen Grundbestand von Medienfreiheiten in Europa setzen, beispielsweise dem Public Service verpflichtete Medien unabhängig halten.

In Deutschland ist anerkannt, dass Medien eine öffentliche Aufgabe haben, indem sie die staatlichen Einrichtungen durch die Herstellung von Öffentlichkeit kontrollieren –im publizistischen Kontext als „vierte Gewalt“ im Staat bezeichnet, als „Wachhund“ in der Wortwahl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Die Vorkehrungen auf einfachgesetzlicher Ebene sollen die Medien einerseits in die Lage versetzen, diese Aufgabe tatsächlich unbeeinflusst von direkten staatlichen Zugriffen oder indirekten Gängelungen etwa fiskalischer Art zu erfüllen, sie sollen andererseits die Abwägung der Tätigkeit der Medien im Hinblick auf die Freiheitsrechte Dritter wie insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleisten. Insofern stehen die Freiheitsrechte des Einzelnen und der Medien im Konflikt miteinander und müssen jeweils im Einzelfall ausgeglichen werden, wozu der Staat positiv den Rahmen gewährleisten muss.

Europa versucht, die Offenheit seiner eigenen gesellschaftlichen und letztendlich demokratiebezogenen politischen Diskussion in diesem europäisch verstandenen Sinn abzusichern. Und da dies gegenüber US-amerikanischen Plattformen und Anlieferern von KI geschieht, offenbart sich ein Konflikt mit in dem dortigen Rechtskreis vorherrschenden andersartigen Vorstellungen. Dem zuvor skizzierten europäischen Ansatz steht jener in den USA gegenüber, der die Redefreiheit unabhängig vom geäußerten Inhalt absolut schützt

¹¹ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, Abl. L 277 vom 27. Dezember 2022, S. 1 ff.

¹² Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, Abl. L 2024/1083 vom 17. April 2024.

und jeglichen Eingriff auch als Ergebnis einer Abwägung mit den Rechten Dritter als Zensur versteht.

Es lohnt sich also diese Unterschiede herauszuarbeiten und die Konsequenzen für die Sicherung einer offenen – auch die Rechte Dritter respektierenden – Kommunikationsordnung in Europa nachzudenken, in der es bei einer weiteren Vertiefung der Integration auch einer Vertiefung der transnationalen Kommunikationsprozesse bedarf.

These 1: Krisen haben den europäischen Integrationsprozess immer wieder befördert. Auch in den aktuellen Krisen wurde der Wille zu verstärkter Widerstandsbereitschaft sowohl in der *State of the Union address 2025* von Kommissionspräsidentin *von der Leyen* als auch in der Rede des französischen Präsidenten *Macron* bei dem Festakt zum Tag der Deutsche Einheit in Saarbrücken deutlich. Die Fortentwicklung eines europäischen Kommunikationsraumes kann Faktor und Mittel dieses Integrationsprojektes sein – nicht zuletzt bei der Stärkung von demokratischer und von Medienresilienz. Der deutsch-französische Motor der Integration kann sich dabei aufs Neue bewähren – in der Abwehr von friedens- und freiheitsverletzenden Gefährdungen durch Drittstaaten, in der Einhegung von autoritären Fehlentwicklungen in Mitgliedstaaten und in der Regulierung einer vielfaltsgefährdenden Plattformökonomie.

II. Betrachtung der Europäischen Öffentlichkeit in der Judikatur des BVerfG

Einer engeren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU bei der Stärkung ihrer demokratischen Resilienz, die in Richtung europäisch-bundesstaatlicher Strukturen gehen würde, steht politisch nicht nur die (aktuell) integrationskritische Ausrichtung einer Reihe von Mitgliedstaaten entgegen. Sie könnte für Deutschland auch verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, am *Lissabon-Urteils*¹³ des BVerfG festmachen. Dort hatte das Gericht Schranken für weitere Integrationsschritte entwickelt, die auch den Medien- und Kommunikationsraum des europäischen Integrationsverbundes in den Blick nehmen. Das BVerfG führte insoweit aus:

"Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf ... nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. ..."

¹³ BVerfGE 123, 267.

Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie ... die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit".¹⁴

Das BVerfG führt hieran und an die zentrale Bedeutung einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung für die Demokratie¹⁵ anknüpfend weiter aus:

"Auch wenn durch die großen Erfolge der europäischen Integration eine gemeinsame und miteinander im thematischen Zusammenwirken stehende europäische Öffentlichkeit in ihren jeweiligen staatlichen Resonanzräumen ersichtlich wächst,¹⁶ so ist doch nicht zu übersehen, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibt. Sowohl das Demokratieprinzip als auch das ebenfalls von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG strukturell geforderte Subsidiaritätsprinzip verlangen deshalb, gerade in zentralen politischen Bereichen des Raumes persönlicher Entfaltung und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse, die Übertragung und die Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union in vorhersehbarer Weise sachlich zu begrenzen. In diesen Bereichen bietet es sich in besonderem Maße an, die Grenzlinie dort zu ziehen, wo die Koordinierung grenzüberschreitender Sachverhalte sachlich notwendig ist."¹⁷

Die hier seitens des BVerfG gezogenen Grenzen einer europäischen Öffentlichkeit wirkten schon 2009 zum einen willkürlich, zum anderen hemmen sie die Fortentwicklung einer demokratischen, miteinander verkoppelten (Medien-)Öffentlichkeit, ohne die ein Übergang zu starker föderativer Ordnung des europäischen Integrationsverbundes nicht vorstellbar ist.¹⁸

Willkürlich wirkten diese Schranken schon zum Zeitpunkt des *Lissabon*-Urteils, weil der bereits erreichte *acquis communautaire* in der Regulierung von Rundfunk und Internet¹⁹ zwar nicht bestritten wurde, demgegenüber allerdings darauf abgestellt wurde, dass demokratische Selbstbestimmung auf die Möglichkeit, sich im eigenen Kulturräum verwirklichen zu können, besonders angewiesen sei bei Entscheidungen, wie sie insbesondere "in Teilbereichen der Medienordnung" getroffen werden.²⁰ Die damit zum damaligen Zeitpunkt aufleuchtende Integrationsbarriere zumindest für die Bereiche des Hörfunks und der Presse mutete mit Blick auf den schon damals erreichten Entwicklungsstand bei der Konvergenz

¹⁴ *Ibid*, Rn. 249.

¹⁵ Vgl. *ibid*, Rn. 250.

¹⁶ Das *Lissabon*-Urteil knüpft hier an BVerfGE 89, 155, 185 an und verweist ergänzend auf Trenz, Europa in den Medien, Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit, 2005.

¹⁷ BVerfGE 123, 267, Rn. 251.

¹⁸ Vgl. hierzu bereits Ukrow, Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremser der europäischen Integration?, ZEuS 2009, 717, 726.

¹⁹ Erwähnung verdienen hier namentlich die EWG-Fernsehrichtlinie und die eCommerce-Richtlinie der EG.

²⁰ BVerfGE 123, 267, Rn. 260.

der Medien²¹ technisch dem analogen Zeitalter verhaftet und rechtlich ohne überzeugende innere Legitimation.²²

Problematischer bei dieser Akzentuierung in dem *Lissabon*-Urteil ist indessen, dass damit eine Integrationsbarriere gerade in einem Bereich aufgestellt wird, der für die Entwicklung einer europäischen demokratischen Öffentlichkeit besonders relevant ist. Hier zeigte sich das BVerfG in seiner *Maastricht*-Entscheidung noch deutlich integrationsoffener. Dort hatte es 1993, d.h. zu einem Zeitpunkt, in dem auch in der EU der Kontext zwischen deutscher Einheit und Vertiefung der europäischen Einigung noch deutlich präsent war, betont:

"Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen verformt. ... Derartige tatsächliche Bedingungen können sich, soweit sie noch nicht bestehen, im Verlauf der Zeit im institutionellen Rahmen der Europäischen Union entwickeln. Eine solche Entwicklung hängt nicht zuletzt davon ab, dass die Ziele der Gemeinschaftsorgane und die Abläufe ihrer Entscheidungen in die Nationen vermittelt werden. Parteien, Verbände, Presse und Rundfunk sind sowohl Medium als auch Faktor dieses Vermittlungsprozesses, aus dem heraus sich eine öffentliche Meinung in Europa zu bilden vermag".²³

Seit dem *Lissabon*-Urteil des BVerfG haben sich allerdings eine Reihe von Entwicklungen vollzogen, die das BVerfG bei einer neuerlichen Befassung mit der Frage einer europäischen Öffentlichkeit zu einer ergebnisoffenen Reflektion der von ihm entwickelten, verfassungsrechtlichen Grenzen für eine Vertiefung der europäischen Integration in massenkommunikationsbezogener Hinsicht bewegen könnten. Zu diesen Entwicklungen zählen nicht zuletzt:

- die abnehmende Bedeutung sprachlicher Schranken zwischen Unionsbürgern im Zuge der Verbreitung des Einsatzes von KI-gestützten Übersetzungsdiensten, die einen zunehmend fehlerfreieren Transfer von Informationen zwischen verschiedenen Sprachen fast in Echtzeit auch für Durchschnittsbürger ermöglichen;
- die zunehmend auch transnational erfolgende Debatte zu Wegen aus der Multi-Krisen-Situation im politischen wie im zivilgesellschaftlichen Raum;
- eine verstärkte Wahrnehmung von Fehlentwicklungen auch in dritten Mitgliedstaaten der EU – nicht zuletzt in ihrer jeweiligen Bedeutung für ein

²¹ Vgl. zum in den Nullerjahren des 21. Jahrhunderts bereits erreichten Stand der Konvergenz der Medien *Ukrow*, Das Medienrecht auf dem Weg von technischer zu regulatorischer Konvergenz bei Wahrung kultureller Vielfalt, in: Brömer (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress, 2005, S. 1305 ff.

²² Vgl. *Ukrow*, Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremser der europäischen Integration?, ZEuS 2009, 717, 726.

²³ BVerfGE 89, 155, Rn. 98 f.

resilienzorientiertes, solidarisches und wehrhaftes Verständnis des europäischen Integrationsprozesses;

- die zunehmende Verdichtung sekundärrechtlicher Regelungen zum Medien- und Digitalrecht innerhalb der EU, die dabei nicht zuletzt auch demokratierelevante Aspekte der Medienordnung in den Blick nimmt;
- die wachsende Bereitschaft, die EU als Akteur zu verstehen, der sich gegen Bestrebungen, den demokratischen Diskurs zu diskreditieren, ebenso positioniert wie gegen Verzerrungen dieses Diskurses durch Fehlanreize digitaler Plattformökonomie.

Ob das BVerfG als Ergebnis seiner jüngeren rundfunkrechtlichen Judikatur bereit ist, integrationssensibler mit Blick auf die vorrechtlichen Voraussetzungen demokratisch legitimierter Schritte zu einer engeren Union zu agieren, bleibt abzuwarten. In seinem Urteil zum Rundfunkbeitrag hat das BVerfG 2018 im Blick auf die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet u.a. betont, dass die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets einschließlich der sozialen Netzwerke Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten begünstigen und zudem auf die Gefahr verwiesen, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Dies alles führt zu einer schwereren Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen.²⁴ Authentischer, sorgfältig rechercherter Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darstellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken²⁵ bedarf es nicht nur im Kontext der innerstaatlichen Meinungs- und Willensbildung, sondern auch im Blick auf die sich entwickelnden transnationalen Debatten zur Zukunft des europäischen Projekts. Diese Debatten haben durch die Krisen jüngeren Datums (Stabilitäts- und Wachstumskrisen; Euro-Rettungskrise; Krise von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn, Flüchtlings- und Migrationskrise; Brexit-Krise; Corona-Pandemie; russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine) eine zuvor kaum bekannte (auch) zivilgesellschaftliche Relevanz erfahren.²⁶

These 2: Seit der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG, die Möglichkeiten einer europäischen Öffentlichkeit skeptisch beurteilte, haben sich eine Reihe von Entwicklungen vollzogen, die die Argumente für eine solche Skepsis zunehmend in ihrer Wirkkraft abschwächen. Hierzu

²⁴ BVerfGE 149, 222, Rn. 79 f; dazu zB *Ukrow*, Stichwort Rundfunkbeitrag, Rechtsprechungsstabilität und neue Herausforderungen für die Vielfaltssicherung, 2018, S. 4 ff., abrufbar unter: <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/07/EMR-Aktuelles-Stichwort-BVerfG-RF-Beitrag-180718.pdf>.

²⁵ Zu deren Bedeutung BVerfGE 149, 222, Rn. 80.

²⁶ Vgl. *Ukrow/Ress* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 19.

zählen nicht zuletzt (1.) die mit der wachsenden Leistungskraft KI-gestützter Übersetzungsdiene abnehmende Bedeutung sprachlicher Schranken zwischen Unionsbürgern, (2.) die zunehmend auch transnational erfolgende Debatte zu Wegen aus der Multi-Krisen-Situation im politischen wie im zivilgesellschaftlichen Raum, (3.) eine verstärkte Wahrnehmung von Fehlentwicklungen auch in dritten Mitgliedstaaten der EU – nicht zuletzt in ihrer jeweiligen Bedeutung für ein resilienzorientiertes, solidarisches und wehrhaftes Verständnis des europäischen Integrationsprozesses, (4.) die zunehmende Verdichtung sekundärrechtlicher Regelungen zum Medien- und Digitalrecht innerhalb der EU, die dabei nicht zuletzt auch demokratierelevante Aspekte der Medienordnung in den Blick nimmt sowie (5.) die wachsende Bereitschaft, die EU als Akteur zu verstehen, der sich gegen Bestrebungen, den demokratischen Diskurs zu diskreditieren, ebenso positioniert wie gegen Verzerrungen dieses Diskurses durch Fehlanreize digitaler Plattformökonomie.

III. Vielfaltssicherung und demokratischer Diskurs im Mehr-Ebenen-System der EU

1. Meinungsvielfalt im massenkommunikativen Kontext

a) Meinungsvielfalt

Der Begriff der Meinungsvielfalt wird also solcher weder im Grundgesetz noch in den europäischen Verträgen (EUV²⁷, AEUV²⁸, Grundrechte-Charta der EU²⁹) oder der EMRK verwendet. Ungeachtet dessen ist er ein zentraler Anknüpfungspunkt höchstrichterlicher Jurisdikatur im Mehr-Ebenen-System der EU.

Dabei knüpft der EuGH an das Vielfaltsziel als Allgemeinwohlinteresse an, das eine (ungeschriebene) Einschränkung von Grundfreiheiten des Binnenmarktes legitimieren kann.³⁰ So hat der EuGH bereits 1993 betont, dass Ziel des allgemeinen Interesses die Schaffung eines pluralistischen und nicht kommerziellen Rundfunkwesens im Zusammenhang mit einer Kulturpolitik sein könne, die die Meinungsfreiheit der verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und geistigen Strömungen in dem betreffenden Mitgliedstaat schützen soll.³¹ Im Anschluss hieran betonte der EuGH 2013, dass die Wahrung der durch Art. 11 GRC geschützten Freiheiten unbestreitbar ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel darstelle, dessen Bedeutung in einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft nicht

²⁷ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Abl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 13 ff.

²⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Abl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47 ff.

²⁹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Abl. C 364 vom 18. Dezember 2000, S. 1 ff.

³⁰ Vgl. *Ukrow/Ressin*: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. El Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 28.

³¹ Vgl. EuGH, C-148/91, Slg. 1993, I-487, 519 – *Veronica Omroep Organisatie*; vgl. auch EuGH, C-23/93, Slg. 1994, I-4795, 4837 – *TV 10*.

genug betont werden könne und sowohl eine Begrenzung der Grundfreiheiten als auch von Grundrechten zu rechtfertigen vermöge.³²

Schon zuvor hat das BVerfG in seiner medienordnungsbezogenen Judikatur in Meinungsvielfalt ein grundlegendes Erfordernis für die Funktionsfähigkeit eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats erkannt, insbesondere im Zusammenhang mit den Grundrechten der Meinungsfreiheit und Pressefreiheit: in einer pluralistischen Gesellschaft sollen, ja müssen unterschiedliche Ansichten und Meinungen frei öffentlich geäußert, verbreitet und diskutiert werden können.

In seinem 4. Rundfunkurteil³³ hat das BVerfG diesen Zusammenhang in einer fortlaufend bedeutsamen Weise herausgearbeitet. Dort forderte es (in Bezug auf private Rundfunkveranstaltung) einen „*Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt*“. Dieser verpflichtet nicht zur Herstellung einer arithmetischen Gleichheit von Meinungsrichtungen, etwa durch rechtlich verordnete Kompensationen, und verlange bei einzelnen Ungleichgewichtigkeiten von geringer Bedeutung noch kein Einschreiten; er umfasste aber nach wie vor

„die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, die gegen konkrete und ernsthafte Gefährdungen zu schützen sind: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenigen von Minderheiten - , im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluss einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht“.³⁴

Würden diese Anforderungen nicht eingehalten, so sei in jedem Falle die Grenze eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG überschritten. Aufgabe des Gesetzgebers sei es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards „durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen“³⁵. Insbesondere obliege es ihm, „Tendenzen zur Konzentration rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten, zumal Fehlentwicklungen gerade insoweit schwer rückgängig zu machen sind“³⁶.

Ob diese Vorsorgepflicht unter den Bedingungen digitaler Kommunikation auch Tendenzen einer Verengung der individuell erfahrbaren Meinungsvielfalt durch Gesetzmäßigkeiten der digitalen Plattformökonomie, namentlich die Beförderung von Filterblasen, erfasst, und ob vor diesem Hintergrund demokratische Resilienz nicht nur durch das Demokratieprinzip, sondern auch durch die vielfaltsbezogene Prophylaxe-Pflicht des Gesetzgebers verpflichtend vorgegeben ist, sind Fragestellungen, die bislang noch keiner verfassungsgerichtlichen Klärung zugeführt wurden, bei denen aber eine Offenheit des BVerfG für eine entsprechende Fortentwicklung seiner Judikatur auch nicht ausgeschlossen erscheint.

³² Vgl. EuGH, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 Rn. 52 – *Sky Österreich*.

³³ BVerfGE 73, 118.

³⁴ *Ibid.*, Rn. 158.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

In der aktuellen staatsvertraglichen Medienordnung für Deutschland nimmt der Gedanke der Sicherung von Meinungsvielfalt eine herausgehobene Rolle ein:

- Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk sind nach § 1 des 2. Absatzes der Präambel dieses Staatsvertrages der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung „sowie der Meinungsvielfalt“ verpflichtet.
- Der 3. Unterabschnitt des IV. Abschnitts („Besondere Bestimmungen für den privaten Rundfunk“) des MStV ist mit den §§ 59 bis 68 vollständig der „Sicherung der Meinungsvielfalt“ gewidmet. Meinungsvielfalt wird dabei in § 59 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 wie folgt charakterisiert:
 - „(1) Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen. ...
 - (2) Ein einzelnes Programm darf die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen.“
- Bei Zuweisungsentscheidungen für Übertragungskapazitäten kommt der Meinungsvielfalt nach § 102 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 zentrale Bedeutung zu.

Eine vergleichbar gewichtige Bedeutung kommt Meinungsvielfalt als Regulierungsziel auch in der Medienordnung der einzelnen Länder zu. Beispielhaft erwähnt seien hier das Saarländische Mediengesetz (SMG) und das Gesetz über den Saarländischen Rundfunk (SR-Gesetz):

- Nach § 2 Abs. 3 S. 1 SR-Gesetz hat der SR bei der Erfüllung seines Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, „die Meinungsvielfalt“ sowie die Ausgewogenheit der Angebote und Programme zu berücksichtigen.
- § 16 S. 1 u. 2 SMG regelt unter dem Titel „Meinungsvielfalt“:

„Jede Veranstalterin und jeder Veranstalter eines deutschsprachigen Vollprogramms oder eines in besonderer Weise meinungsbildenden deutschsprachigen Spartenprogramms hat zu gewährleisten, dass im Programm die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck kommt; sie oder er hat sicherzustellen, dass die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen. Das Programm darf nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einem Berufsstand, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen.“

- Auch in weiteren Bestimmungen des SMG³⁷ findet das Ziel der Meinungsvielfalt als Orientierungspunkt von Medienregulierung besondere Beachtung.

b) Medienvielfalt

Medienvielfalt ist eine besondere, angebotsbezogene Ausformung von Meinungsvielfalt. Wie letztere findet sie weder im EUV sowie AEUV noch im deutschen Verfassungsrecht besondere Erwähnung. Allerdings bestimmt Art. 11 Abs. 2 GRC, dass

„(d)ie Freiheit der Medien und *ihrer Pluralität* (Hervorhebung d. Verf.) geachtet (werden)“.

Mit dieser Erwähnung der Pluralität wird medienbezogen an den Grundwert des Pluralismus in Art. 2 EUV angeknüpft. Eine Erweiterung er Kompetenzen der EU und ihrer Organe geht damit nicht einher. Der symbolische Wert der Vorschrift erscheint daher hoch, der Anwendungsbereich in der Praxis aber dürfte überschaubar bleiben. Allerdings ist bei Normsetzungen in anderen Bereichen – wie dem TK-, KI- und Urheberrecht – von Rechts wegen das Interesse an der Verhinderung von Meinungs- und Informationsmonopolen zu beachten.³⁸

Im Medienstaatsvertrag findet sie Erwähnung in der Form der „Angebotsvielfalt“

- eigenständig in § 101 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 MStV („Vielfalt des Angebotes“) bei der Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten
- jeweils als Ergänzung von Meinungsvielfalt als regulatorischer Zielmarke bei der Zuweisung von drahtlosen Übertragungskapazitäten an private Anbieter durch die zuständige Landesmedienanstalt³⁹ sowie der Ausformung des Grundsatzes der Verbreitungsfreiheit.⁴⁰

In der Medienordnung der einzelnen Länder ist demgegenüber das Verständnis der Angebotsvielfalt (neben der Anbietervielfalt) als Ausformung der Meinungsvielfalt vertrauter.⁴¹

c) Europäischer Kommunikationsraum

Der sich entwickelnde europäische Kommunikationsraum fördert Meinungsvielfalt und (auch verbunden damit) demokratische Resilienz. Er stärkt die Perspektivenvielfalt bei der Bewertung von sich transnational vollziehenden politischen, ökonomischen, ökologischen, kulturellen und gesellschaftlichen Prozessen – nicht zuletzt auch durch die Einbindung von Erfahrungswerten kultureller Vielfalt in historischer Dimension. So können z.B. in der Diskussion über Integration und Migration die Erfahrungswerte von Mitgliedstaaten, die über ein reichhaltiges koloniales Erbe verfügen, auch in Staaten fruchtbar gemacht werden, die

³⁷ § 20 Abs. 1 Satz 2, § 25 Abs. 1 Satz 2, § 28 Abs. 2, § 30 Abs. 8 Satz 2, § 31, § 40 Abs. 4, 6 u. 11 SMG.

³⁸ Vgl. Schulz in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner (Hrsg.), Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Aufl. 2021, Art. 11 EU-GRC, Rn. 25.

³⁹ Vgl. § 102 Abs. 2 bis 4 MStV.

⁴⁰ Vgl. § 103 Abs. 3 Satz 1 MStV.

⁴¹ Vgl. z.B. § 40 Abs. 4 SMG.

ein solches Erbe nicht aufweisen. Und beim Umgang mit sich aus der Digitalisierung und Globalisierung ergebenden ökonomischen und gesellschaftlichen Transformationserfordernissen kann das *change management* der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten mit dem Wandel von einer plan- zu einer marktwirtschaftlichen Ausrichtung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft kritisch reflektiert werden.

Zugleich stabilisiert der sich entwickelnde europäische Kommunikationsraum demokratische Resilienz. Es ist ein gemeinsames Merkmal aller in einer autoritären Entwicklung befindlichen Staaten der heutigen Staatenwelt, dass die Regierungen nicht nur im Allgemeinen Meinungs- und Medienfreiheit beschränken, sondern nicht zuletzt auch transnationale Möglichkeiten der Information, insbesondere im Internet, technisch begrenzen sondern auch straf- und medienrechtlich sanktionieren. Je umfassender der europäische Kommunikationsraum ausgestaltet ist, um so schwerer fällt tendenziell der effektive strategische Einsatz entsprechender freiheitsbeschränkender Instrumente.

These 3: Meinungs- und Medienvielfalt sind zwar - abgesehen vom Gebot einer Achtung der Pluralität der Medien in Art. 11 Abs. 2 GRC – weder im primären Unionsrecht noch im Grundgesetz ausdrücklich als Ziele der Medienordnung im Mehr-Ebenen-System der EU verankert. Ihre Bedeutung ist aber sowohl im Sekundärrecht der EU und im Staatsvertragsrecht der Länder anerkannt, die ihrerseits jeweils der höchstrichterlichen Rechtsprechung des BVerfG, namentlich auch zur Vielfalt als Fundament von freiheitlicher Demokratie sowie der Vielfaltssicherung als Allgemeinwohlinteresse, das Beschränkungen von Grundfreiheiten rechtfertigt, Rechnung tragen. Der sich entwickelnde europäische Kommunikationsraum fördert Meinungsvielfalt und (auch verbunden damit) demokratische Resilienz. Er stärkt die Perspektivenvielfalt bei der Bewertung von sich transnational vollziehenden politischen, ökonomischen, ökologischen, kulturellen und gesellschaftlichen Prozessen – nicht zuletzt auch durch die Einbindung von Erfahrungswerten kultureller Vielfalt in historischer Dimension. Zugleich stabilisiert der sich entwickelnde europäische Kommunikationsraum demokratische Resilienz. Es ist ein gemeinsames Merkmal aller in einer autoritären Entwicklung befindlichen Staaten der heutigen Staatenwelt, dass die Regierungen nicht nur im Allgemeinen Meinungs- und Medienfreiheit beschränken, sondern nicht zuletzt auch transnationale Möglichkeiten der Information, insbesondere im Internet, technisch begrenzen, sondern auch straf- und medienrechtlich sanktionieren. Je umfassender der europäische Kommunikationsraum ausgestaltet ist, um so schwerer fällt tendenziell der effektive strategische Einsatz entsprechender freiheitsbeschränkender Instrumente.

2. Insbesondere: Zur Bedeutung von Intermediären für die Vielfaltssicherung und zu von ihnen ausgehenden Gefahren für das Vielfaltsziel

Zur Sicherung der Vielfalt in einem zunehmend digital geprägten Medienökosystem werden seit der Ablösung des RStV durch den MStV auch Medienplattformen,

Benutzeroberflächen und Medienintermediäre vom personellen Anwendungsbereich der staatsvertraglichen Ordnung erfasst.

Medienintermediär ist dabei nach § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV „jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen.“

Nach der amtlichen Begründung dieser Norm erfüllen „Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, User Generated Content-Portale, Blogging-Portale und News Aggregatoren“ im Regelfall diese definitorischen Tatbestandsmerkmale.⁴²

Das Internet erlaubt zwar grenzenlose Informationsvielfalt, aber der Zugang zu vielfältigen Meinungen hängt fundamental von Auffindbarkeit im www ab. Insoweit können sich Gefährdungen für das Vielfaltsziel entwickeln, wenn in Reaktion auf den Verlust an Übersichtlichkeit in der Informationsflut zunehmend Suchmaschinen und Plattformen bestimmen, was dem Einzelnen angezeigt wird.

Intermediäre beeinflussen die Wahrnehmung von Informationen durch Auswahl und Anordnung von Inhalten; diese Steuerung wird durch die meist algorithmengestützte Personalisierung von inhaltlichen Angeboten zusätzlich erweitert und intensiviert. Die vielfältigen (von den Nutzern häufig unbemerkt) Möglichkeiten der Steuerung von und Einflussnahme auf Informationswahrnehmung, Meinungsbildung und -äußerung durch Auswahl, Reihung und Präsentation seitens der Intermediäre, Medienplattformen und Anbieter von Benutzeroberflächen werfen grundlegende demokratietheoretische (Macht-) und Kommunikationsbezogene (Vielfalts-) Fragen auf. Dies auch und gerade in Bezug auf die Möglichkeit zu einer durch Intermediäre veranlassten Meinungsbevorzugung bzw. -unterdrückung.

Die Einzelheiten der Regulierung von Medienintermediären sind in §§ 91 ff. MStV geregelt. Diese Regelungen gelten nur, wenn die Medienintermediäre Relevanz für die Meinungsbildung und den Medienpluralismus haben. Das ist nicht der Fall, wenn eine der Ausnahmen nach § 91 Abs. 2 MStV (wie z. B. eine geringe Nutzerzahl) vorliegt.⁴³

Parallel zur staatsvertraglichen Regelung, diese allerdings nicht verdrängend, werden solche Intermediäre auch vom neueren Digitalrecht der EU erfasst. Mit dem Digital Markets Act (DMA)⁴⁴ geschieht dies namentlich im Hinblick auf die wettbewerbsrechtlichen Herausforderungen einer digitalen Plattformökonomie, mit dem DSA u.a. auch im Hinblick auf die (Teil-) Harmonisierung der Beachtung von Gemeinwohlbelangen in einem digitalen Intermediäre-Binnenmarkt.

Für die Abgrenzung der Kompetenzen der EU gilt nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV der Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung. Die EU wird danach nur in den Grenzen der

⁴² Gesetzesbegründung MStV, z.B. Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 18/2737, S. 124.

⁴³ Vgl. Gesetzesbegründung MStV, z.B. Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 18/2737, S. 158.

⁴⁴ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), Abl. L 265 vom 12. Oktober 2022, S. 1 ff.

Kompetenzen tätig, die die Mitgliedstaaten ihr mittels der europäischen Verträge – EUV und AEUV - übertragen haben. Alle der EU nicht übertragenen Kompetenzen verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Das Primärrecht der Union enthält dabei keine originäre Sachkompetenz der Union im Bereich der Vielfaltssicherung.⁴⁵ Der Schutz des Pluralismus ist auch bei Medienintermediären vielmehr als Teil kultur- und demokratischer Traditionen- und Entwicklungslinien der Mitgliedstaaten in deren Kompetenzbereich verblieben.⁴⁶ Dies schließt es allerdings nicht aus, dass eine binnenmarktrechtliche Harmonisierung auf Grundlage der Art. 4 Abs. 2 lit. a) und 114 AEUV auch die Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeiten von Medienintermediären betrifft, die für den Schutz der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus Relevanz haben.⁴⁷

These 4: Die vielfältigen Möglichkeiten der Steuerung von und Einflussnahme auf Informationswahrnehmung, Meinungsbildung und -äußerung durch Auswahl, Reihung und Präsentation seitens Intermediären, Medienplattformen und Anbieter von Benutzeroberflächen werfen grundlegende demokratietheoretische (Macht-) und kommunikationsbezogene (Vielfalts-) Fragen auf – auch und gerade in Bezug auf die Möglichkeit zu einer durch Intermediäre veranlassten Meinungsbevorzugung bzw. -unterdrückung.

⁴⁵ Vgl. Cole/Ukrow/Etteldorf, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector/Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor, 2021, S. 447 ff., 539 f., 668 f.

⁴⁶ Vgl. EuGH, C-336/07, ECLI:EU:C:2008:765, Rn. 38 - *Kabel Deutschland Vertrieb und Service*; C 250/06, ECLI:EU:C:2007:783, Rn. 41 - *United Pan-Europe Communications Belgium u. a.*

⁴⁷ Für diese parallele Zugriffsmöglichkeit von mitgliedstaatlichem und EU-Recht auf die Regulierung von Medienintermediären spricht im Übrigen aus jüngster Zeit auch Art. 1 Abs. 3 EMFA: Dieser bestimmt ausdrücklich, dass strengere nationale Regelungen selbst in dem vom EFMA harmonisierten Bereichen weiterhin zulässig sind. Nach dem 7. Erwägungsgrund ist es nur notwendig, „bestimmte Aspekte der nationalen Vorschriften in Bezug auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit zu harmonisieren und dadurch hohe Standards in diesem Bereich zu gewährleisten“.

B. Definitorische Annäherungen – demokratische Resilienz, digitale Resilienz und digitale Souveränität

In der demokratie-, digital-, europa- und medienpolitischen Debatte wird zwar immer wieder auf die Begriffe der demokratischen Resilienz, der digitalen Resilienz (einschließlich der Medienresilienz) und der digitalen Souveränität Bezug genommen – auch mit Blick auf in Aussicht genommene Rechtsetzung verbindlicher oder unverbindlicher Natur zur Abwehr von Angriffen auf die Grundwerte der EU im Mehrebenensystem des europäischen Integrationsverbunds. Während allerdings diese Grundwerte in Art. 2 EUV in katalogartiger Form legaldefiniert sind, fehlt es im EU-Recht bislang an definitorischen Annäherungen an die resilienz- und souveränitätsbezogenen Begrifflichkeiten – zumindest soweit hierbei Demokratie, Digitalisierung oder Medien Anknüpfungspunkte einer resilienten und souveränen Ordnung sein sollen.

Primär unionsrechtlich werden weder im EUV noch im AEUV der Begriff der „Resilienz“ oder Begriffe mit gleichem Wortstamm benutzt. Entsprechendes ist in Bezug auf den Begriff der „Souveränität“ festzustellen. Dies darf aber nicht zu dem Schluss führen, dass die EU mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Ermächtigung gehindert ist, sich auch als demokratisch und digital resiliente sowie souveränitätsrelevante Integrationsgemeinschaft zu positionieren. Vielmehr weisen eine Vielzahl von Kompetenztiteln der EU ein Resilienz-Potential auf. Dies gilt nicht zuletzt für die Binnenmarkt-, Wettbewerbs-, handels- sowie außenpolitischen Kompetenztitel der EU. Und die Finalität der EU ist auch durch eine auf Integration ausgerichtete Souveränitätsdimension geprägt.

Für das Verständnis der Resilienz- und Souveränitätsdimension des Integrationsprogramms bietet nicht zuletzt auch das Sekundärrecht der EU Orientierungspunkte. Denn sekundär unionsrechtlich sind sowohl das Konzept der Resilienz als auch das Konzept der Souveränität vertraut.

- Mit der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität⁴⁸ reagierte die EU auf Herausforderungen durch die Covid-Pandemie. Nach deren Art. 2 Nr. 5 bezeichnet „Resilienz“ die „Fähigkeit, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schocks oder anhaltenden Strukturveränderungen auf faire, nachhaltige und integrative Weise zu begegnen“.
- Mit der Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen⁴⁹ soll insbesondere die ungehinderte Erbringung von Diensten im Binnenmarkt, die für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen oder wirtschaftlicher Tätigkeiten unerlässlich sind, gewährleistet werden. Die Resilienz der kritischen Einrichtungen, die diese Dienste erbringen, soll gestärkt werden. „Resilienz“ wird

⁴⁸ Abl. L 57 vom 18. Februar 2021, S. 17 ff.

⁴⁹ Abl. L 333 vom 27. Dezember 2022, S. 164 ff.

mit Blick auf diese Zielsetzung in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie definiert als „die Fähigkeit einer kritischen Einrichtung, einen Sicherheitsvorfall zu verhindern, sich davor zu schützen, darauf zu reagieren, einen solchen abzuwehren, die Folgen eines solchen Vorfalls zu begrenzen, einen Sicherheitsvorfall aufzufangen, zu bewältigen und sich von einem solchen Vorfall zu erholen“.

Nicht in Form von sekundärem Unionsrecht als Orientierungspunkte wahrnehmbar, aber für das Verständnis von demokratischer und digitaler Resilienz besonders bedeutsam ist schließlich der jüngst am 15. September 2025 von der Europäischen Kommission vorgestellte „Bericht zur strategischen Vorausschau 2025“⁵⁰. Unter dem Titel "Resilienz 2.0" zielt die EU-Kommission damit konzeptionell darauf ab, die Anpassungsfähigkeit und Stärke Europas in einer sich verändernden Welt zu erhöhen und die Demokratie zu schützen. Im Zuge dieser Analyse identifiziert die Kommission acht Schlüsselbereiche, in denen die Resilienz Europas gestärkt werden könnte. Zu ihnen zählen u.a.:

- der Aufbau einer globalen Vision für die EU als starke, stabile und vertrauenswürdige Heimat und weltweiter Partner,
- die Verstärkung der internen und externen Sicherheit mit einem technologieorientierten Ansatz,
- die Nutzung der Macht von Technologie und Forschung zur Unterstützung von Wohlstand und Werten
- die Neugestaltung von Bildung und Kompetenzen zur Vorbereitung auf den technologischen und sozialen Wandel sowie
- die Wahrung der Demokratie, der Medienfreiheit und des sozialen Zusammenhalts bei gleichzeitiger Bekämpfung von Desinformation.

Resilienz bezieht sich in einer Gesamtschau dieses Normmaterials generell auf die Fähigkeit der resilienten Einheit, Herausforderungen und Krisen zu bewältigen, sich davon zu erholen und wesentliche ihr zukommende Funktionen aufrechtzuerhalten.⁵¹ Demokratische Systeme sind zunehmend durch eine schleichende Erosion von Normen und Institutionen gefährdet. Solchen Demokratiegefährdungen kann nicht nur i.S. eines Konzepts streitbarer bzw. wehrhafter Demokratie hoheitlich entgegengesteuert werden. Insoweit ist die Bindung von Eingriffen in einige der EMRK-Rechte (namentlich Art. 8, 9, 10 und 11) an die Erfordernisse einer „demokratischen Gesellschaft“ dahin zu verstehen, dass auch das zur demokratischen Resilienz Gebotene Eingriffe in diese Konventionsrechte rechtfertigen kann. Den demokratischen Gefährdungslagen entgegenzutreten kann im Übrigen nicht nur ein Recht hoheitlicher Gewalt (auch seitens der Ausübung hoheitlicher Gewalt durch EU-Organe) sein. Es kann sich u.U. zu einer aus den demokratischen Grundrechten

⁵⁰ Siehe *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Strategische Vorausschau 2025, Resilienz 2.0: Befähigung der EU, sich in Zeiten von Turbulenzen und Unsicherheit zu behaupten, COM(2025) 484 final.

⁵¹ Vgl. auch *Block* u.a., Zukunftskraft Resilienz. Gewappnet für die Zeit der Krisen, 2021; *Betterplace Lab*, Nicht kleinzukrisen. Was die Zivilgesellschaft resilient macht, 2024, S. 20 ff.

abgeleiteten Schutzpflicht dieser hoheitlichen Gewalten weiterentwickeln, wenn man im europäischen Integrationsverbund von einem Recht auf demokratisches Regieren ausgeht. Diese „*responsibility to protect*“⁵² kann in einer Weiterentwicklung dieses „*emerging right to democratic governance*“⁵³ auch Privaten, nicht zuletzt Medien im Rahmen einer ihnen zukommenden öffentlichen Aufgabe und den Meinungsbildungsprozess in Teilen dieses Prozesses beherrschenden Medienintermediären zur Wahrung von Fairness im demokratischen Wettstreit auferlegt werden. Schließlich wird den vorbezeichneten Gefährdungen der Demokratie auch i.S. einer resilienten demokratische Ordnung entgegengesteuert werden, wenn die jeweilige Öffentlichkeit aktiv Normverletzungen und Bemühungen um Destabilisierung demokratischer Verfasstheit entgegentritt.⁵⁴

Solche Resilienz muss sich in der demokratischen Ordnung des europäischen Integrationsverbundes namentlich gegen Desinformation⁵⁵ bewähren. Die strategische und koordinierte Verbreitung von Desinformation kann ihren Ursprung sowohl im Innern der EU haben als auch von ausländischen Akteuren herrühren. Im letztgenannten Fall besteht das Ziel namentlich darin, Informationsumgebungen zu manipulieren, um sich politische, Sicherheitspolitische oder andere strategische Vorteile zu verschaffen. Dies geschieht insbesondere durch

- Polarisierung mittels Förderung extremer Meinungen, um Konflikte innerhalb einer Gesellschaft zu verschärfen, was die demokratische Debatte erschweren kann;
- Manipulation von Inhalten, indem authentische Informationen oder Medien verändert werden, wie das Bearbeiten von Bildern oder Videos, um ihre Bedeutung zu verändern
- Erstellung erfundener Inhalte, wie gefälschte Websites, die echte Quellen nachahmen, Deepfakes und KI-generiertes Ton- und Bildmaterial
- Diskreditierung zuverlässiger Quellen und Umdeutung von Kontext
- Erweiterung der Reichweite durch den Einsatz von Bots, Trollen oder koordinierten Netzwerken, um die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit von Desinformation künstlich zu steigern

⁵² Vgl. zu entsprechenden völkerrechtlichen Ansätzen z.B. Bellamy/Dunne (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, 2016; Herdegen, *Der Kampf um die Weltordnung*, 2019, S. 160 ff.; Verlage, *Responsibility to protect*, 2009.

⁵³ Vgl. zu diesbezüglichen völkerrechtlichen Entwicklungstendenzen Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, AJIL 1992, 46 ff.; Herdegen, *Der Kampf um die Weltordnung*, 2019, S. 216.

⁵⁴ Vgl. Abels, u.a., *Dodging the autocratic bullet: Enlisting behavioural science to arrest democratic backsliding*, BPP 2024, 1 ff.

⁵⁵ Unter „Desinformation“ werden dabei falsche und/oder irreführende Inhalte gemeint, die mit der Absicht verbreitet werden, zu täuschen oder politische, ökonomische oder gesellschaftliche Vorteile zu erzielen.

- Einsatz von Cyber-Tools, einschließlich Hacking und anderer Cyberaktivitäten, um Informationen zu stehlen, zu verändern oder zu erfinden.⁵⁶

Unter demokratischer Resilienz kann insoweit die Fähigkeit eines demokratischen Regimes, (sei es ein Gemeinwesen staatlicher oder kommunaler Natur, sei ein supranationaler Integrationsverbund wie die EU) verstanden werden, in politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Krisensituationen (seien es externe Herausforderungen, seien es interne Stressauslöser) sowie in Transformationsprozessen immer wieder zu einer von der Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung dieses Regimes getragenen Akzeptanz von Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform zu gelangen und die jeweilige demokratische Identität zu wahren – verbunden mit der Bereitschaft, die für die demokratische Identität dieses Gemeinwesens oder Integrationsverbundes bedeutenden Grundwerte zu verteidigen.⁵⁷ Dieses defensive Moment unterscheidet demokratische Resilienz nicht zuletzt auch von Bemühungen um militärisch gestützten Demokratie-Export – Bemühungen, die völkerrechtlich fragwürdig erscheinen und im Übrigen politisch als gescheitert eingestuft werden dürfen, da sie die Welt nicht sicherer machen, sondern eine Weltordnung beförderten.⁵⁸ Humanitäre Interventionen zur Umsetzung eines – dem aktuellen Völkerrecht fremden – Rechtes auf Demokratie in Drittstaaten finden in der Völkerrechtsordnung zumindest auf globaler Ebene keinen validen Anknüpfungspunkt.⁵⁹

Unter digitaler Resilienz ist im vorliegenden Kontext die Fähigkeit von Individuen, Unternehmen und Organisationen, aber auch eines Staates und einer Gesellschaft zu verstehen, sich an digitale Herausforderungen wie z.B. Desinformation, Hassrede oder polarisierende Narrativen anzupassen und diese zu bewältigen, ohne die freiheitlich- demokratische Grundordnung zu gefährden. Eine funktionsfähige Demokratie wiederum bedarf ihrerseits nicht nur der Gewaltenteilung, einer umfassenden Gesetzesbindung und der Absicherung von Minderheitsrechten der Opposition, sondern auch wirksam gesicherter Freiheitsrechte, namentlich auch Kommunikationsfreiheiten, und Schranken der Beeinflussung der öffentlichen Meinung.⁶⁰ Entsprechender Schranken bedarf es i.S. demokratischer Resilienz im Zeitalter autoritärer Bedrohungen des freiheitlich-demokratischen Ordnungsmodells nicht nur gegenüber der amtierenden Regierung, sondern auch gegenüber Drittstaaten und Feinden der Freiheit im Inneren. Demokratische Resilienz und demokratische Freiheit sind insoweit in einer sensiblen Balance einander zuzuordnen.

⁵⁶ Vgl. *Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union*, Desinformation und demokratische Resilienz, (letzter Stand: 28. Mai 2025), abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/disinformation-and-democratic-resilience/>

⁵⁷ Vgl. auch *Klie*, Demokratische Resilienz. Was macht eine widerstandsfähige demokratische Gesellschaft aus?, Außerschulische Bildung 1/2023, 55, 55; *Merkel*, Wie resilient ist unsere Demokratie?, APuZ 27/2024, 18, 19 f.

⁵⁸ Vgl. *Masala*, Weltordnung, 3. Aufl. 2022, S. 21 ff.

⁵⁹ Vgl. *Herdegen*, Der Kampf um die Weltordnung, 2019, S. 220 f.

⁶⁰ Vgl. *ibid*, S. 217 f.

Es geht dabei auch darum, widerstandsfähig zu sein und sich schnell zu erholen, wenn es zu technischen Störungen, Cyberangriffen oder anderen digitalen Bedrohungen kommt. Gemeint ist dabei namentlich auch die Widerstandsfähigkeit digitaler Systeme, einschließlich Kommunikationssysteme massenkommunikativer Art, gegen externe und interne Störreinflüsse, die Regenerationsfähigkeit und Lernfähigkeit sowie die Sensitivität und Antizipationsfähigkeit der benötigten sicheren Kommunikationsinfrastruktur.

Die digitale Resilienz umfasst mehrere Ebenen. Zum einen geht es darum, die technischen Fähigkeiten zu besitzen, um digitale Herausforderungen zu bewältigen. Dazu zählt z.B. das Wissen um Cybersecurity, die Fähigkeit, Datenverluste zu verhindern, und die Kompetenz im Umgang mit neuen Technologien. Zum anderen beinhaltet die digitale Resilienz auch psychologische und soziale Faktoren. Es geht darum, eine positive Einstellung gegenüber digitalen Veränderungen zu entwickeln, sich schnell anzupassen und effektiv mit anderen zusammenzuarbeiten, um digitale Herausforderungen zu lösen.⁶¹

Die Rolle und Bedeutung von digitalen Kommunikationssystemen als zentrales Nervensystem einer digitalen Wirtschaft und Gesellschaft ist in jüngeren Krisen wie der Corona-Pandemie, aber auch im Kontext hybrider Herausforderungen durch Aggressoren und Systemkonkurrenten wie Russland und China zunehmend deutlich geworden. Digitale Systeme haben sich zu komplexen, intelligenten Infrastrukturen entwickelt, die immer neue Angriffsflächen bieten. Die aktuelle Kommunikationsordnung ist nur begrenzt in der Lage, auf unbekannte und unvorhersehbare Störungen, beispielsweise durch Cyberattacken auf digitale Infrastruktur und Desinformation, die zu Verzerrungen im Kommunikationsraum führt, angemessen wehrhaft zu reagieren. Resiliente Kommunikationssysteme können diese Schadwirkungen entscheidend mindern und eine möglichst uneingeschränkte Servicequalität selbst bei unvorhergesehenen und unbekannten Störungen gewährleisten.⁶²

Art. 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen bestimmt: "Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder." Es sind aber nicht nur die UN, die auf diesem Grundsatz gründen, sondern die ganze Völkerrechtsordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Mit dem Begriff der "souveränen Gleichheit" sind dabei zwei rechtliche Konzepte miteinander verbunden, nämlich die "Souveränität" der Staaten und ihre (rechtliche) "Gleichheit". Nach einer weithin geteilten Auffassung hat die Souveränität des Staates zwei komplementäre und sich wechselseitig bedingende Seiten: Nach innen gewandt setzt ihr Inhaber letztverbindliches, von keiner anderen Macht abgeleitetes Recht. Nach außen ist er rechtlich weisungsfrei; er schuldet von Rechts wegen keinem anderen

⁶¹ Vgl. *Digitales Institut*, Was ist digitale Resilienz, 20. November 2023, abrufbar unter <https://digitales-institut.de/die-bedeutung-der-digitalen-resilienz-in-der-modernen-welt/>.

⁶² Vgl. Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt, Resilienz – Widerstandsfähige digitale Systeme, Bekanntmachung, 21. März 2022, abrufbar unter: <https://www.forschung-it-sicherheit-kommunikationssysteme.de/foerderung/bekanntmachungen/resilienz>.

Gehorsam.⁶³ In einem Zustand der Fremdbestimmung als Gegenpol zu Souveränität verfügt ein Staat über keine eigenen Fähigkeiten in Schlüsselbereichen.

„Digitale Souveränität“ bezeichnet in diesem Sinne die Fähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, selbstbestimmt und unabhängig in der digitalen Welt zu handeln, um europäische Werte und Rechte zu schützen und eine Abhängigkeit von Drittstaaten zu verringern. Ein angemessenes Verständnis von Souveränität der EU im digitalen Zeitalter umfasst dabei nicht nur die interne und die externe Dimension europäischen Handelns, sondern berücksichtigt auch die mitgliedstaatliche und die internationale Ebene bei der Formulierung der Digitalpolitik der EU. Digitale Souveränität der EU gilt es insoweit in einem politischer Mehrebenen-Prozess zu fördern und zu wahren.⁶⁴

Digital souveräne Systeme – einschließlich Staaten oder der EU - verfügen bei digitalen Schlüsseltechnologien und -kompetenzen, entsprechenden Diensten und Plattformen über eigene Fähigkeiten auf internationalem Spitzenniveau. Sie sind darüber hinaus in der Lage, selbstbestimmt und selbstbewusst zwischen Alternativen leistungsfähiger und vertrauenswürdiger Partner zu entscheiden, sie bewusst und verantwortungsvoll einzusetzen und sie im Bedarfsfall weiterzuentwickeln. Nicht zuletzt sind souveräne Systeme in der Lage, ihr Funktionieren im Innern zu sichern und ihre Integrität nach außen zu schützen.

Ziele der digitalen Souveränität der EU sind:

- a) der Schutz europäischer Werte: Die EU will sicherstellen, dass individuelle Rechte und gesellschaftliche Werte auch in der digitalen Welt geschützt werden.
- b) Unabhängigkeit: Die EU will ihre Abhängigkeit von Technologien und Anbietern außerhalb Europas reduzieren, insbesondere in Bereichen wie Cloud-Dienste und Infrastruktur.
- c) Wettbewerbsfähigkeit und Innovation: Durch die Stärkung der digitalen Souveränität sollen Innovationen gefördert und europäische Unternehmen sowie die öffentliche Verwaltung unabhängiger gemacht werden.

Von einem deutlich stärker durch Zeiten des europäischen Bürgerkriegs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägten Souveränitätsverständnis ging *Carl Schmitt* aus. Dieser postulierte zu Beginn seiner „Politische Theologie“ aus 1922:

„*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*.“⁶⁵

Als digital souverän kann, in Anknüpfung an diesen Ansatz, derjenige bezeichnet werden, der in der digitalen Ordnung Verhältnisse aktiv befördert oder deren Entstehen im Zuge eigenen Verhaltens billigend in Kauf nimmt, die auf die Re-Etablierung

⁶³ Vgl. *Fassbender*, Die souveräne Gleichheit der Staaten - ein angefochtenes Grundprinzip des Völkerrechts, APuZ B 43/2004, 7, 8; *Verdrass/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, S. 29 f.

⁶⁴ Zum Begriff der digitalen Souveränität vgl. *Tiedeke*, Die (notwendige) Relativität digitaler Souveränität – Kritische Reflexionen zu einem zentralen und umstrittenen Konzept im digitalen Zeitalter, MMR 2021, 624 ff.

⁶⁵ *Schmitt*, Politische Theologie, 9. Aufl. 2009, S. 11.

bürgerkriegsgeneigter Verhältnisse in der öffentlichen Kommunikation zielen oder diese befördern können – aber auch derjenige, der solchen den demokratischen Diskurs erodierenden Entwicklungstendenzen erfolgversprechend begegnen kann.

Demokratische und digitale Resilienz sowie digitale Souveränität sind insoweit jeweils zwei Seiten einer Medaille, deren Prägung die Sicherung der demokratischen Wertordnung der EU zum Gegenstand hat.

These 5: Defitorische Annäherungen an die Begriffe der demokratischen Resilienz, der digitalen Resilienz und der digitalen Souveränität, die dem Primärrecht der EU sämtlich nicht vertraut sind, werden durch Orientierungspunkte im Sekundärrecht der EU zu dritten Resilienz-Phänomenen sowie Souveränitäts-Überlegungen im Völkerrecht erleichtert. Unter demokratischer Resilienz wird daher in dieser Studie die Fähigkeit eines demokratischen Regimes (sei es ein Gemeinwesen staatlicher oder kommunaler Natur, sei ein supranationaler Integrationsverbund wie die EU) verstanden, in politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Krisensituationen sowie in Transformationsprozessen immer wieder zu einer von der Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung dieses Regimes getragenen Akzeptanz von Demokratie als Staats- und Gesellschaftsform zu gelangen und die jeweilige demokratische Identität zu wahren – verbunden mit der Bereitschaft, die für die demokratische Identität dieses Gemeinwesens oder Integrationsverbundes bedeutenden Grundwerte zu verteidigen. Als digitale Resilienz wird im vorliegenden Kontext die Fähigkeit von Individuen, Unternehmen und Organisationen, aber auch eines Staates und einer Gesellschaft verstanden, sich an digitale Herausforderungen wie z.B. Desinformation, Hassrede oder polarisierende Narrativen anzupassen und diese zu bewältigen, ohne die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu gefährden. „Digitale Souveränität“ bezeichnet in der Studie die Fähigkeit zu selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden im digitalen Raum.

C. Digitale Resilienz und Souveränität der EU und die Bedeutung eines europäischen Kommunikationsraums

- I. Digitale Resilienz und digitale Souveränität der EU - Anknüpfungspunkte im geltenden Recht, Entwicklungstendenzen und die jeweilige Rolle eines europäischen Kommunikationsraumes
 1. Digitale Resilienz und Souveränität der EU – Primärrechtliche Orientierungspunkte
 - a) Das Ziel einer immer engeren Union (Art. 1 Abs. 2 EUV) und dessen Bedeutung für digitale Resilienz und Souveränität der EU

Die EU bewegt sich in verfassungs- und völkerrechtlicher geschichtlicher Perspektive in einem Zustand nicht bloß ökonomisch-funktionaler Verdichtung,⁶⁶ der sie zu einem *aliud* im Vergleich zu einem bloßen Staatenbund und einem bundesstaatlich verfassten Völkerrechtssubjekt werden lässt. Das BVerfG hat zur Einordnung dieser Besonderheit den Begriff des „Staatenverbundes“ geprägt.⁶⁷ Obwohl die Union demnach keine Eigenstaatlichkeit besitzt, weist die Formel der „immer engeren Union“ („*ever closer union*“), die bereits in der Präambel des EWG-Vertrags von 1957⁶⁸ enthalten war und sich noch heute wortgleich oder leicht abgewandelt in Art. 1 Abs. 2 EUV und in den Präambeln des Vertrags über die Europäische Union (EUV), des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Grundrechtecharta der EU (GRC) findet, in eine Verstärkung staatsnaher Strukturelemente dieses Staatenverbundes. Die in den europäischen Verträgen als Finalität des Integrationsprozesses vorgegebene „immer engere Union“ soll allerdings eine der „Völker Europas“ sein. Eine solche, an Staatsvölkern ausgerichtete Integrationsperspektive ist spätestens unter den Bedingungen der allmählichen Ablösung des Typus der Industriegesellschaft durch den Typus der Informationsgesellschaft im 21. Jahrhundert nicht mehr ohne eine auch transnational verfasste Kommunikationsordnung vorstellbar. Dies gilt erst recht, wenn sich das solidarische Element des Integrationsverbundes, das in dem „immer enger“ ebenfalls aufleuchtet, sich nicht zuletzt in einer gemeinsamen Abwehr von auf Desinformation und politische und gesellschaftliche Desintegration gerichteten Propagandabemühungen von Feinden einer an den Grundwerten des Art. 2 EUV ausgerichteten Integration zu bewahren hat. Digitale Resilienz i.S. einer kollektiven und in Anbetracht der intensiver werdenden Bedrohungslage wachsenden Abwehr- und Verteidigungsbereitschaft ist in einem solchen Umfeld ebenso unverzichtbar wie umgekehrt die zur Förderung dieser sicherheits-

⁶⁶ Zur Einordnung der damaligen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)–als „Zweckverbände funktioneller Integration“ vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 196 ff.

⁶⁷ BVerfGE 89, 155, 181 und 185 ff. (st. Rspr.).

⁶⁸ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957.

und selbstbestimmungsorientierten Elementen einer immer engeren Union der Völker Europas ergriffenen Maßnahmen die digitale Souveränität der EU stärken können.

These 6: Die EU weist mit der in Art. 1 Abs. 2 EUV primärrechtlich verankerten Perspektive einer „immer engeren Union der Völker Europas“ eine demokratische Finalität auf, die spätestens unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft im 21. Jahrhundert nicht mehr ohne eine auch transnational verfasste Kommunikationsordnung und einen Raum transnationaler Selbstverständigung vorstellbar ist. Dies gilt erst recht, wenn sich das solidarische Element dieses Integrationsverbundes nicht zuletzt in einer gemeinsamen Abwehr von auf Desinformation und politische und gesellschaftliche Desintegration gerichteten Propagandabemühungen von Feinden der Grundwerte des Art. 2 EUV zu bewähren hat. Digitale Resilienz i.S. einer kollektiven Verteidigungsbereitschaft in Bezug auf diese Grundwerte ist in einem solchen Umfeld ebenso unverzichtbar wie umgekehrt die zur Förderung der sicherheits- und selbstbestimmungsorientierten Elementen einer immer engeren Union ergriffenen Maßnahmen die digitale Souveränität der EU stärken können.

b) Die Grundwerte der EU (Art. 2 EUV)

Die EU war von Beginn an mehr als eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft. Sie baute und baut auf einem gemeinsamen kulturellen Erbe auf. Die Wertorientierung des europäischen Integrationsprozesses hat mit dem im Vertrag von Lissabon⁶⁹ in die Verträge eingefügten Art. 2 EUV eine normative Verankerung gefunden.⁷⁰ In den Grundwerten des Art. 2 EUV findet das kulturelle Erbe der EU eine für die Union schlechthin konstituierende Transformation in das kulturelle Fundament, auf dem die Union als Rechts-, Solidar- und Wertegemeinschaft ruht.⁷¹

Je stärker allerdings die pluralistische Vielfalt (auch normativ) fixiert wurde, um so bedeutsamer wurde das Beharren auf traditionellen Wertorientierungen als Impuls für populistische und extremistische Anziehungskraft. An die Stelle eines auf die Verknüpfung von Erbe und Austausch, von Bewahrung und Offenheit für Neues gerichteten kulturellen Ansatzes, wie er das kulturelle Verständnis der EU prägt,⁷² tritt ein hermetisches kulturelles Selbst-Verständnis, in dem Fremdes nicht als Chance, sondern als Gefahr wahrgenommen wird.⁷³

⁶⁹ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Abl. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1 ff.

⁷⁰ Vgl. hierzu z.B. *Herdegen*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 139 ff.; *Mandry*, Europa als Wertegemeinschaft, 2009; *Niedobitek/Sommermann* (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, 2013.

⁷¹ Vgl. *Ukrow/Ress*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 1.

⁷² Vgl. *ibid*, Art. 167 AEUV Rn. 85 ff.

⁷³ Vgl. *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47, 55.

Gerade in Zeiten, in denen – auch durch ein Zusammenspiel von innereuropäischen und Kräften außerhalb der EU – die Forderungen nach einer Re-Nationalisierung der Politik in den Mitgliedstaaten der EU lauter werden, kommt dem anti-totalitären Erbe, das sich in Art. 2 EU spiegelt, besondere Bedeutung zu – auch in der Abwehr von totalitären Ordnungsmodellen „mit menschlichem Antlitz“, die eine geschichtspolitische Wende weg von der Aufarbeitung totalitärer Vergangenheit in den Mitgliedstaaten ebenso anmahnen wie sie eigene nationale Größe beschwören und Feindbilder entwickeln, um gesellschaftliche Ressentiments zu entfachen und zu stärken. In den Grundwerten des Art. 2 EU birgt sich insoweit der Samen der Entwicklung eines europäischen Verfassungspatriotismus.⁷⁴

Nicht zuletzt mit dem Anwachsen rechtspopulistischer Strömungen innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten, aber auch mit den zunehmenden Versuchungen autoritärer Mächte, demokratische Prozesse im europäischen Integrationsverbund zu stören, gewinnt zudem die Frage nach der Handlungs- und Abwehrfähigkeit der EU als Wertegemeinschaft zunehmendes Gewicht.⁷⁵ Denn der Umstand, dass eigene Mitgliedstaaten fundamentale Grundsätze der Achtung der Menschenwürde, der Rechtsstaatlichkeit, der Wahrung der Menschenrechte, des Pluralismus und der Toleranz missachten, stellt die Glaubwürdigkeit der EU im Innern wie nach außen⁷⁶ in Frage: Ein Dulden wertemissachtenden Verhaltens der Regierungen von EU-Mitgliedstaaten provoziert Nachahmungseffekte in weiteren Mitgliedstaaten und beeinträchtigt die Fähigkeit der EU, glaubhaft die Einhaltung dieser Werte auch in Drittstaaten einzufordern. Die Unterstützung namentlich rechtspopulistischer Kräfte durch die russische Regierung entspringt erkennbar auch dem Bemühen um eine Schwächung des Wertefundaments der EU.⁷⁷ Die Frage, wie wehrhaft die europäische Demokratie ist,⁷⁸ berührt mithin die Entwicklungs- und Gestaltungsperspektiven der EU nach innen wie nach außen.⁷⁹

⁷⁴ Vgl. zu diesem Topos in mitgliedstaatlicher Perspektive *Habermas*, Eine Art Schadensabwicklung: Die apologetischen Tendenzen in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung, DIE ZEIT 29, 11. Juli 1986, S. 40; *Müller*, Verfassungspatriotismus, 2010; *Sternberger*, Verfassungspatriotismus, 1990.

⁷⁵ Vgl. hierzu z.B. Vgl. hierzu *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte. Rechtsfragen zu Art. 7 EU, 2002; *Hummer/Obwexer*, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, EuZW 2000, 485 ff; *Klamt*, Die Europäische Union als Streitbare Demokratie. Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee, 2012; *Niedobitek*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Neuss u.a. (Hrsg.): Kooperationsbeziehungen in der neuen Europäischen Union, 2012, 205 ff; *Sandfort*, Der Schutz der gemeinsamen Werte (Art. 2 EU) innerhalb der EU am Beispiel Ungarns, 2014; *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, 2009; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten. Die Sanktionsverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV und Art. 7 EUV, 2010, S. 16.

⁷⁶ Vgl. hierzu bereits *Ukrow*, Grundrechte und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Bröhmer (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, 2002, S. 139 ff.

⁷⁷ Vgl. hierzu bereits *Perger*, Die neue Dimension des Populismus: Die europäische Rechte und die eurasische Herausforderung der liberalen Demokratie, in: Hillebrand (Hrsg.), Rechtspopulismus in Europa, 2015, 128, 133 f.

⁷⁸ Vgl. hierzu bereits *Benz*, Wie wehrhaft ist die europäische Demokratie, 2016.

⁷⁹ Vgl. *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47, 56.

Aus einer Zusammenschau von Art. 2 EUV und Art. 167 AEUV mit (a) den Präambeln von EUV und AEUV, (b) Art. 13, 17, 165, 166, 179–190 AEUV sowie dem Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den MS und (c) insbesondere Art. 10, 11, 13, 14, 21, 22 GRC folgt die auch kulturbbezogene Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses auf eine werteorientierte und wissensbasierte Informations- und Innovationsgesellschaft.⁸⁰ Eine Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses, die auch kulturelle und mediale, nicht zuletzt auch Rahmenbedingungen transnationaler, tendenziell die EU als Ganzes umfassender Kommunikationsmöglichkeiten in den Blick nimmt, ist geeignet, einer ökonomischen, nationalistischen oder bürokratischen Deformation dieses Prozesses⁸¹ vorzubeugen.⁸² Sie kann dazu beitragen zu vermeiden, dass im Prozess einer rein marktgetriebenen Integration Europas nicht jene historischen, sozialen und politischen Grundlagen – nicht zuletzt auch des Bewusstseins staatenübergreifender Solidaritätserfordernisse – aufgehoben werden, auf denen die Integration auch weiterhin beruht. Und sie kann dazu beitragen, dass die europäische Integration nicht zu einem Projekt bürokratischer Eliten verkümmert, sondern insbesondere auch im Bewusstsein der Bürger als Medienkonsumanten als Antwort auf alte und neue politische, ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Herausforderungen der Globalisierung legitimiert bleibt.⁸³

These 7: Die Werteorientierung des europäischen Integrationsprozesses hat mit Art. 2 EUV eine normative Verankerung gefunden, die die Union als Rechts-, Solidar- und Wertege meinschaft konzipiert. Gerade in Zeiten, in denen die Forderungen nach einer Re-Nationalisierung der Politik in den Mitgliedstaaten der EU lauter werden, kommt dem anti-nationalistischen und anti-totalitären Erbe, das sich in Art. 2 EUV spiegelt, besondere Bedeutung zu. In den Grundwerten des Art. 2 EUV birgt sich insoweit der Samen der Entwicklung eines europäischen Verfassungspatriotismus. Eine Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses, die auch kulturelle und mediale, nicht zuletzt auch Rahmenbedingungen transnationaler, tendenziell die EU als Ganzes umfassender Kommunikationsmöglichkeiten in den Blick nimmt, kann insbesondere dazu beitragen, dass die europäische Integration auch im Bewusstsein der Bürger als Medienkonsumanten als Antwort auf alte und neue politische, ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Herausforderungen der Globalisierung legitimiert bleibt.

⁸⁰ Vgl. im Ansatz auch *Kotzur* in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, HdB-EuropaR § 39 Rn. 1.

⁸¹ Vgl. zu diesen Gefährdungen *Beck/Grande*, Das kosmopolitische Europa, S. 228 ff.

⁸² Dies gilt im Übrigen für den Prozess der Globalisierung entsprechend; zur Sicherung kultureller Vielfalt als Instrument der Abfederung der kulturellen und sozialen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung vgl. *Thies*, Kulturelle Vielfalt als Legitimitätsellement der internationalen Gemeinschaft, 2013, S. 169 ff.

⁸³ Vgl. *Ukrow/Ress*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 17.

- (1) Demokratie als Grundwert der EU, digitale Resilienz sowie Souveränität und Bezüge zur Medienordnung

Die Demokratie zählt zu den konstitutiven Grundwerten der EU. Gemäß Art. 2 EUV ist sie neben der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten fundamentaler Bestandteil der politischen Identität der Union. Der europäische Demokratiebegriff an sich ist dabei weiterhin umstritten.⁸⁴ Wahr verweist Art. 2 EUV auf das Demokratieprinzip, doch dieser Begriff stammt ursprünglich aus dem staatlichen Kontext. Da sich die Mitgliedstaaten selbst in ihren Demokratieverständnissen unterscheiden, kann für die Demokratie-Konzeption des Art. 2 EUV nicht einfach eines dieser nationalen Modelle übernommen werden. Stattdessen wird ein an die besonderen Kompetenzen und Strukturen der EU angepasstes, unionsspezifisches Demokratieprinzip benötigt, zu dessen Konkretisierung Art. 3 ZP 1 EMRK sowie die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen⁸⁵ sowie ein gemeinsamer Besitzstand und Kern die mitgliedstaatlichen Demokratie-Verständnisse prägender Elemente herangezogen werden können. Insofern gehören zum Kernbereich der Demokratie in einer auch für das Verständnis dieses Grundwerts der EU Orientierungspunkte bietenden Weise in allen Mitgliedstaaten zumindest Selbstbestimmung, Minderheitenschutz, Meinungsfreiheit und freie Wahlen mit Parteienmehrheit.⁸⁶

Das Demokratieprinzip der EU wird seit dem Vertrag von Lissabon zudem durch einzelne Bestimmungen im Titel II EUV konkretisiert. Zentral ist dabei der Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV), ergänzt durch Elemente der partizipativen und transparenten Demokratie (Art. 10 Abs. 3, Art. 11 EUV), etwa in Form europäischer Volksbegehren. Nicht zuletzt dem in Art. 11 Abs. 2 u. 3 EUV verankerten Transparenzgebot ist dabei auch eine demokratische Resilienz stärkende Wirkung eigen, da solche Transparenz Desinformation und Verschwörungsmythen gegensteuern sein.

Die Verordnung zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für weltweite Demokratie und Menschenrechte⁸⁷ wird als aufschlussreich verstanden im Hinblick darauf, welche Elemente die EU als Kernbereiche der Demokratie versteht.⁸⁸ Sie fördert partizipatorische und repräsentative Demokratien sowie Demokratisierungsprozesse. Im Fokus stehen dabei u.a. die Förderung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Meinungs- und Redefreiheit,

⁸⁴ Vgl. *Calliess* in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV Rn. 21 m.w.N.

⁸⁵ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen und den AKP-Staaten, KOM(98) 146.

⁸⁶ *Calliess* in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV Rn. 22 m.w.N

⁸⁷ Verordnung (EU) Nr. 235/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für weltweite Demokratie und Menschenrechte, Abl. L 77 vom 15. März 2014, S. 85 ff.

⁸⁸ *Hilf, Meinhard/Schorkopf, Frank*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union. 85. EL Mai 2025, Art. 2 EUV Rn. 29.

pluralistische Medien sowie der ungehinderte Zugang zu Informationen.⁸⁹ Die Anerkennung dieser Grundrechte macht nicht nur die demokratischen Gesellschaften der Mitgliedstaaten aus. Sie ist auch für den sich entwickelnden gesamteuropäischen Gesellschaftsverbund als Bestandteil des Integrationsverbundes EU konstitutiv, denn sie ist unabdingbare Grundlage eines europäischen Kommunikationsraums im Werden, ohne den die Vertiefung der EU zumindest aus bisheriger Sicht des BVerfG an verfassungsrechtliche Grenzen für ein ambitionierteres Integrationsprogramm stoßen würde. Die Anerkennung dieser Grundwerte stärkt dabei zugleich die gesellschaftliche Resilienz gegenüber Bemühungen autoritärer Regime und ihrer Agenten um Delegitimierung der freiheitlich-demokratischen Ordnung wie des Integrationsprojektes. Parallel hierzu wächst die Befähigung eines demokratischen Gemeinwesens zur Wehrhaftigkeit gegenüber solchen Angriffen auf diese Ordnung.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung politischer und gesellschaftlicher Kommunikation stellen sich neue Herausforderungen für die demokratische Ordnung. Die Verbreitung manipulativer Inhalte, gezielter Desinformation und Hassrede in digitalen Räumen gefährdet nicht nur individuelle Rechte, sondern unterminiert auch die Funktionsfähigkeit demokratischer Meinungsbildungsprozesse.⁹⁰ Vor diesem Hintergrund gewinnen Konzepte wie digitale Resilienz an Bedeutung.

Gleichzeitig steht die digitale Transformation in engem Zusammenhang mit dem Begriff der Souveränität sowohl im Sinne individueller Selbstbestimmung im digitalen Raum als auch in Bezug auf die Fähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, normative Leitentscheidungen über ihre digitale Infrastruktur, Informationsordnung und Kommunikationsstandards selbstbestimmt zu treffen. Die europäische Medienordnung ist somit auch ein Instrument zur Verteidigung europäischer digitaler Souveränität gegen Einflussnahmen von außen, etwa durch fremde Informationsoperationen.

These 8: Der Grundwert der Demokratie, auf den Art. 2 EUV rekurriert, ist fundamentaler Bestandteil der politischen Identität der EU. Zum Kernbereich der Demokratie als Rechtsbegriff der EU zählen neben Selbstbestimmung, freien Wahlen mit Parteienmehrheit und Minderheitenschutz nicht zuletzt das Transparenzgebot. Letzterem ist auch eine demokratische Resilienz stärkende Wirkung eigen, da solche Transparenz Desinformation und Verschwörungsmythen gegensteuern kann.

(2) Wahrung der Menschenrechte als Grundwert, digitale Resilienz sowie Souveränität und Bezüge zur Medienordnung

Ein weiterer zentraler Grundwert, auf den sich die EU gründet, ist die Wahrung der Menschenrechte, welche eine Brücke zur Grundrechte-Charta der EU schlägt. Die

⁸⁹ Zu den Kommunikationsfreiheiten als Voraussetzung eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens vgl. *Kühlung* in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 27 Rn. 1 ff.

⁹⁰ Vgl. *Reinhardt* in: Kipker (Hrsg.), Cybersecurity, 2. Aufl. 2023, Kap. 20.4, Rn. 24 ff; *Martini/Ruschemeier* in: Hoeren/Sieber/Holznagel (Hrsg.), Handbuch Multimediarecht, 62. EL Juni 2024, Teil 29.6 Rn. 52.

Grundrechte-Charta stützt sich auf Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, also dieselben Werte, die auch in Art. 2 EUV genannt werden. Ebenso wie die Demokratie stellt die fortschreitende Digitalisierung auch die Wahrung der Menschenrechte vor neue Herausforderungen.

Im digitalen Raum gewinnen menschenrechtliche Garantien wie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 11 GRC), das Recht auf Datenschutz (Art. 8 GRC), die Achtung der Privatsphäre (Art. 7 GRC) sowie das Gebot der Nichtdiskriminierung (Art. 21 GRC) neue Bedeutung. Sie sind zugleich Voraussetzungen wie auch Schutzinstrumente für eine offene, demokratische digitale Öffentlichkeit. Ihre Durchsetzung ist damit elementar für die zuvor beschriebene digitale Resilienz auf gesellschaftlicher, staatlicher und supranationaler Ebene.

Digitale Resilienz verlangt dabei eine Medienordnung, die demokratische Kommunikationsgrundlagen strukturell absichert. Dies umfasst etwa den Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit, die Gewährleistung eines freien, pluralistischen und manipulationsresistenten Informationsraums sowie die Sicherung journalistischer Unabhängigkeit. Regulativisch schlägt sich dies in jüngerer Zeit z.B. in der Regulierung von Plattformen mit Blick auf die Bekämpfung demokratie- und vielfaltsrelevanter systemischer Risiken durch den Digital Services Act (DSA) nieder.

Mit der Vision der EU für den digitalen Wandel wurden mit der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade⁹¹ gemeinsame politische Absichten und Verpflichtungen formuliert und an die wichtigsten Rechte im Zusammenhang mit dem digitalen Wandel erinnert, deren Berücksichtigung gerade die digitale Resilienz der EU in einer auch für die Wahrung des Grundwertes der Demokratie bedeutsamen Weise stärken soll. Zu diesen Rechten gehört die Teilhabe am digitalen öffentlichen Raum, wonach jede Person Zugang zu einem vertrauenswürdigen, vielfältigen und mehrsprachigen digitalen Umfeld haben soll. Die Zugänglichkeit vielfältiger Inhalte ist dabei einer pluralistischen öffentlichen Debatte und einer wirksamen und diskriminierungsfreien Teilhabe an der Demokratie dienend.⁹²

Zugleich verweist die Diskussion um digitale Souveränität auf die Notwendigkeit, menschenrechtliche Normen nicht nur individuell zu schützen, sondern sie strukturell und institutionell gegenüber externen Einflussnahmen abzusichern. Digitale Souveränität bedeutet in diesem Sinne nicht nur Kontrolle über technische Infrastruktur oder Datenströme, sondern auch die Fähigkeit, den digitalen Raum normativ zu gestalten und diese Regeln durchzusetzen. Die EU verfolgt hier zunehmend einen werteorientierten Ansatz.

Diese Entwicklungen sind eng mit einer Medienordnung verknüpft, die nicht mehr allein traditionelle Medien adressiert, sondern auch Intermediäre umfasst. Eine wertebasierte europäische Medienordnung zielt darauf, digitale Kommunikationsräume so zu entwickeln

⁹¹ *Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission, Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade, Abl. C 23 vom 23. Januar 2023, S. 1ff.*

⁹² *Ibid, Kapitel IV.*

und kartographieren, dass menschenrechtliche Prinzipien nicht nur formal gewahrt, sondern materiell realisiert werden können – etwa durch Interventionsmechanismen gegen diskriminierende Inhalte und Selektionsmechanismen, oder Transparenzpflichten für algorithmische Systeme.

Insgesamt bilden die Achtung und aktive Wahrung der Menschenrechte nicht nur ein normatives Fundament der EU, sondern sind konstitutiv für eine demokratische, resiliente und souveräne digitale Öffentlichkeit.

These 9: Auch die Wahrung der Menschenrechte als Grundwert wird durch die fortschreitende Digitalisierung vor neue Herausforderungen gestellt. Die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Meinungs- und Redefreiheit, pluralistische Medien sowie der ungehinderte Zugang zu Informationen, die für eine an der Grundrechte-Charta der EU ausgerichtete menschenrechte-basierte Integrationsordnung i.S. des Art. 2 EUV konstitutiv sind, sind zugleich unabdingbare Voraussetzungen wie auch Schutzinstrumente für eine offene, demokratische digitale Öffentlichkeit als unverzichtbare Grundlage eines europäischen Kommunikationsraums im Werden. Zugleich verweist die Diskussion um digitale Souveränität auf die Notwendigkeit, menschenrechtliche Normen strukturell und institutionell gegenüber externen Einflussnahmen abzusichern. Digitale Souveränität bedeutet in diesem Sinne nicht nur Kontrolle über technische Infrastruktur oder Datenströme, sondern auch die Fähigkeit, den digitalen Raum normativ zu gestalten und diese Regeln durchzusetzen. Eine menschenrechtsorientierte europäische Medienordnung zielt darauf, digitale Kommunikationsräume so zu entwickeln und zu kartographieren, dass menschenrechtliche Prinzipien nicht nur formal gewahrt, sondern materiell realisiert werden können – etwa durch Interventionsmechanismen gegen diskriminierende Inhalte und Selektionsmechanismen oder Transparenzpflichten für algorithmische Systeme. Die EU verfolgt hier zunehmend einen werteorientierten Ansatz.

- (3) Toleranz als Grundwert, ihre Relevanz für medienbezogene Aspekte digitaler Resilienz sowie Souveränität und ihre Gefährdung durch mediale Fehlentwicklungen

Ob es sich bei Toleranz als in Art. 2 S. 1 EUV genannten Grundwert nicht um einen Wert, auf den sich die Union gründet, sondern um ein die Gesellschaft beschreibendes Merkmal handelt,⁹³ erscheint bei semantischer und systematischer Auslegung fraglich. Geht man von letzterem aus, zählen die in Art. 2 S. 2 EUV genannten Eigenschaften der Gesellschaft sowohl zu den Grundrechten als auch zum Demokratieprinzip.⁹⁴ Gerade im Kontext der Gewährleistung von Meinungsvielfalt macht es Sinn die Bedeutung von Toleranz als eigenen Grundwert herauszustellen. Toleranz gilt als grundlegender normativer Pfeiler

⁹³ So *Calliess* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 39 m.w.N

⁹⁴ *Jacqué* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 2 EUV, Rn. 2.

pluralistischer Demokratien.⁹⁵ Sie bildet die Voraussetzung für das friedliche Zusammenleben in Gesellschaften. In der digitalen Öffentlichkeit gewinnt dieser Grundwert zusätzliche Bedeutung: Die Dynamik medialer Kommunikation in digitalen Räumen, und hier ist insbesondere Social Media zu nennen, steigert nicht nur die Reichweite unterschiedlicher Meinungen, sondern erhöht zugleich das Eskalationspotenzial öffentlicher Diskurse. Die Logiken algorithmischer Systeme setzen allzu oft nicht auf wechselseitigen Respekt und Rücksichtnahme⁹⁶ als Ausformungen des Toleranzgebots, sondern auf Enthemmung. Auch insoweit ist die Analyse von Präsident *Macron* in seiner Rede anlässlich des Tages der deutschen Einheit beachtlich:

„Wir sehen überall in unseren Gesellschaften etwas, das die Demokratie auflöst. Es ist die öffentliche Debatte, die zu einer Debatte des Hasses wird, es ist die öffentliche Debatte, die zu einer Debatte der Gewalt gegenüber Politikern wird, es ist die öffentliche Debatte, die gewissermaßen im Namen der Meinungsfreiheit Gewalt rechtfertigt. Der Kern der Demokratie besteht darin, dass man Meinungen im öffentlichen Raum miteinander konfrontieren kann.“⁹⁷

Im Kontext medienbezogener digitaler Resilienz fungiert Toleranz als stabilisierendes Element. Nur in einem Klima wechselseitiger Anerkennung divergierender Positionen lassen sich digitale Kommunikationsräume gegen Radikalisierungstendenzen, algorithmisch verstärkte Echokammern und gruppenbezogene Feindseligkeiten absichern. Toleranz kann hier als normative Leitlinie herangezogen werden, die sowohl individuelle Mediennutzung als auch regulatorische wie pädagogische Strategien zur Stärkung digitaler Resilienz anleiten kann.

Auch für die digitale Souveränität, sowohl auf individueller als auch auf staatlicher Ebene, ist Toleranz von zentraler Bedeutung. Individuelle Souveränität setzt die Fähigkeit voraus, sich in der Informationsflut kritisch und eigenverantwortlich zu orientieren, was nur möglich ist, wenn unterschiedliche Perspektiven zugänglich und zumutbar bleiben. Auf staatlicher Ebene verlangt souveräne Medienpolitik die Sicherung einer digitalen Öffentlichkeit, die Raum für pluralistische Debatten bietet, ohne gar in Zensur oder totalitäre Kontrollmechanismen zu verfallen. Hier erweist sich Toleranz nicht als bloßes Dulden, sondern als aktive Anerkennung von unterschiedlichen Meinungen innerhalb demokratischer Grenzen. Die Gefährdung dieses Grundwerts durch mediale Fehlentwicklungen ist jedoch evident: Polarisierende Plattformlogiken, gezielte Desinformation, Hassrede und personalisierte Algorithmen untergraben die Bereitschaft und Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit dem Anderen. In digitalen Räumen, in denen Aufmerksamkeit durch Empörung geriert

⁹⁵ Zum Toleranzgedanken für die Rechtsgemeinschaft vgl. Kirchhofin: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 107. EL März 2025, Art. 3 GG, Rn. 67

⁹⁶ Vgl. *Ukrow*, Anmerkungen zum Rücksichtnahmegerbot als ungeschriebenen Grundsatz des Medienrechts, AfP 2023, 398.

⁹⁷ Discours du Président de la République à l'occasion de la Journée de l'unité allemande, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/10/03/deplacement-a-sarrebruck-pour-la-journee-de-lunité-allemande> (Übersetzung d. Verf.).

wird, besteht das Risiko, dass Toleranz zunehmend als Schwäche interpretiert oder als naiv abgewertet wird. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung von Toleranz nicht nur moralisch geboten, sondern essenziell zur Sicherung einer offenen, widerstandsfähigen und souveränen digitalen Öffentlichkeit.

These 10: Toleranz als weiterer in Art. 2 S. 1 EUV genannter Grundwert gilt als grundlegender normativer Pfeiler pluralistischer, auf friedliches Zusammenleben in der Gesellschaft ausgerichteter Demokratien. In der digitalen Öffentlichkeit gewinnt dieser Grundwert zusätzliche Bedeutung: Denn die Logiken algorithmischer Systeme, die diese Öffentlichkeit zunehmend prägen, setzen allzu oft nicht auf wechselseitigen Respekt und Rücksichtnahme als Ausformungen des Toleranzgebots, sondern auf Enthemmung. Im Kontext medienbezogener digitaler Resilienz fungiert Toleranz deshalb als stabilisierendes Element. Auch für die digitale Souveränität ist Toleranz von zentraler Bedeutung: Sie sichert nicht zuletzt eine digitale Öffentlichkeit, die einen Raum für pluralistische Debatten bietet. Polarisierende Plattformlogiken, gezielte Desinformation, Hassrede und personalisierte Algorithmen untergraben demgegenüber die Bereitschaft und Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit dem Anderen.

c) Sicherheitspolitische Selbstbehauptung der EU im Kontext der GASP und deren Bedeutung für digitale Resilienz und Souveränität der EU

Selbst wenn die EU auch eine außen- und sicherheitspolitisch motivierte Herkunft hat, befanden sich Außen- und Sicherheitspolitik über viele Jahrzehnte außerhalb des vertraglichen Rahmens des Integrationsverbundes. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)⁹⁸ wurde die außenpolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EG 1986 auf eine völkerrechtliche Grundlage gestellt, wobei die Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch ausgeklammert blieb. Dies änderte sich mit dem Vertrag von Maastricht⁹⁹ 1992, mit dem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in das europäische Vertragswerk integriert wurde. Allerdings erwies sich dieser Rahmen namentlich während der Jugoslawienkriegen in den 1990er Jahren als dysfunktional mit Blick auf eine außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU. In Reaktion hierauf wurden im Vertrag von Amsterdam¹⁰⁰, der 1999 in Kraft trat, nicht nur die so. „Petersberg-Aufgaben“ der Westeuropäischen Union (WEU)¹⁰¹ in den EU-Vertrag aufgenommen, sondern auch die „gemeinsame Strategie“ als neues Handlungsinstrument der GASP eingeführt. 2000 wurden mit dem Vertrag von

⁹⁸ Einheitliche Europäische Akte, Abl. L 169 vom 29. Juni 1987, S. 1 ff.

⁹⁹ Vertrag über die Europäische Union, Abl. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1 ff.

¹⁰⁰ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Abl. C 340 vom 10. November 1997, S. 1 ff.

¹⁰¹ Es handelte sich hierbei um 1. humanitäre Aufgaben, 2. Rettungseinsätze, 3. friedenserhaltende Aufgaben sowie 4. Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

Nizza¹⁰² die im Vertragswerk enthaltenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Bestimmungen in eine eigenständige Politik, die so genannte „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) umgewandelt, die zugleich institutionalisierte Form gewann.¹⁰³ Mit dem Vertrag von Lissabon¹⁰⁴ (in Kraft seit 1. Dezember 2009) schließlich gelang eine verstärkte Vernetzung zwischen GASP und den im AEUV verorteten Politiken der EU: durch den „Doppelhut“ des Hohen Vertreters für die GASP, der gleichzeitig Kommissar für Außenhandeln und Vizepräsident der Kommission ist, wurden die GASP und das Außenhandeln der Kommission unter einer koordinierenden Person zusammengefasst, um eine maximale Kohärenz des EU-Außenhandelns zu erreichen. Dieser Kohärenz kommt auch im Blick auf die digitale Resilienz und Souveränität der EU eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

Während sich die GASP traditionell auf militärische und diplomatische Aspekte konzentrierte, ist in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung hin zur Berücksichtigung hybrider Bedrohungen, Cybersecurity und informationspolitischer Einflussnahme zu beobachten. Diese Erweiterung des sicherheitspolitischen Horizonts reflektiert ein wachsendes Bedürfnis der EU nach strategischer Selbstbehauptung in einer zunehmend digitalisierten, geopolitisch fragmentierten und durch disruptive Tendenzen in Bezug auf ein freiheitlich-demokratisches Vorverständnis von völker- und menschenrechtlichen Pflichten geprägten Weltordnung.

Im Zentrum dieser Entwicklung steht das Konzept der digitalen Resilienz, das in sicherheitspolitischer Perspektive als Fähigkeit der EU verstanden werden kann, auf digitale Bedrohungen wie etwa Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen oder koordinierte Einflussnahmen auf demokratische Prozesse, aber auch Desinformationskampagnen effektiv und koordiniert zu reagieren. Die sicherheitspolitische Dimension digitaler Resilienz wird hier nicht nur im technischen Sinne (z. B. Schutz von Netzwerken) verstanden, sondern auch als gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit gegen Informationsmanipulation und externe Destabilisierungsversuche. Programme wie die 2017 eingeführte *Cyber Diplomacy Toolbox*¹⁰⁵ oder der Aktionsplan gegen Desinformation¹⁰⁶ der EU-Kommission sind Ausdruck dieses erweiterten Resilienzverständnisses. Der Europäische Rat beauftragte im Zuge

¹⁰² Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Abl. C 80 vom 10. März 2001, S. 1 ff.

¹⁰³ Der Vertrag schuf eine primärrechtliche Grundlage u.a. für das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), den Militärausschuss der EU (EUMC), den Militärrstab der EU (EUMS), die Politisch-Militärische Gruppe (PMG), aber auch den Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM).

¹⁰⁴ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, Abl. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1 ff.

¹⁰⁵ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Rates über einen Rahmen für eine gemeinsame diplomatische Reaktion der EU auf böswillige Cyberaktivitäten (Cyber Diplomacy Toolbox), 19 Juni 2017.

¹⁰⁶ *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final.

aktueller zusätzlicher Herausforderungen die Hohe Vertreterin mit der Erarbeitung einer neuen Sicherheitsstrategie, die den Fokus nicht nur auf die Ziele legte:

- Frieden und Sicherheit,
- Wohlstand einschließlich Umsetzung der Agenda 2030 der VN sowie
- aktives Eintreten für eine regelbasierte Ordnung.

legte. Vielmehr stellte die Stärkung der Widerstandskraft europäischer Demokratien ein weiteres anzustrebendes Ziel dar.

Die Umsetzung dieser EU-Interessen soll mittels eines pragmatischen Ansatzes erfolgen, auf Basis der Prinzipien Zusammenhalt der EU, Interaktion mit anderen Akteuren, Verantwortungsbewusstsein (insbesondere mit Blick auf die Wahrung von Menschenrechten) sowie Offenheit für neue Partnerschaften.

Am 21. März 2022 hat der Rat vor diesem Hintergrund den „Strategische[n] Kompass“ (SK)¹⁰⁷ als neues, sicherheitspolitisches Grundlagendokument angenommen. Dieser Aktionsplan zielt auf die Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU bis 2030 ab. Unter Rückgriff auf den breiten Instrumentenkasten der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung soll er dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit Europas zu steigern. Der SK soll dabei u.a. dazu beitragen, bislang fehlende Schnittstellen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu Themenfeldern wie Resilienz, hybride Bedrohungen, Cybersicherheit und Neue Technologien herauszubilden.

In engem Zusammenhang steht das Ziel der digitalen Souveränität, das sich innerhalb der GASP zunehmend als strategisches Leitmotiv etabliert hat. Digitale Souveränität meint dabei die Fähigkeit der EU, ihre digitalen Infrastrukturen, Kommunikationsräume und ihre normativen Vorgaben für das digitale Miteinander unabhängig und wertebasiert zu gestalten, insbesondere im Angesicht geopolitischer Abhängigkeiten von Drittstaaten (z. B. in den Bereichen Cloud-Technologie, KI, Mikroprozessoren oder Plattformökonomie).¹⁰⁸ In sicherheitspolitischer Perspektive wird digitale Souveränität somit zu einer Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Union in einer zunehmend (wieder) durch Multipolarität geprägten internationalen Ordnung.

Die GASP dient dabei als politischer Hebel zur Koordinierung außen- und sicherheitspolitischer Maßnahmen im digitalen Raum – etwa durch gemeinsame Sanktionen bei Cyberangriffen, strategische Partnerschaften zur Cybersicherheit oder die Einbindung digitaler Themen in die GSVP. Die sicherheitspolitische Dimension der Digitalisierung wird dabei nicht isoliert betrachtet, sondern im Zusammenspiel mit normativen Zielsetzungen der Union wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz.

¹⁰⁷ EEAS, A Strategic Compass for Security and Defence, Brüssel 2022, abrufbar unter: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

¹⁰⁸ Pohle/Thiel, Digital Sovereignty, IPR 2020, 9(4).

Digitale Resilienz und Souveränität werden damit nicht allein als technische oder wirtschaftliche Herausforderungen verstanden, sondern als politische Aufgaben im Rahmen einer nachhaltigen und umfassenden europäischen Sicherheitsarchitektur.

These 11: Der Kohärenz des EU-Außenhandelns kommt auch im Blick auf die digitale Resilienz und Souveränität der EU eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Während sich die GASP traditionell auf militärische und diplomatische Aspekte konzentrierte, ist in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung hin zur Berücksichtigung hybrider Bedrohungen, Cybersecurity und informapolitischer Einflussnahme zu beobachten. Die GASP nimmt insoweit auch die Kommunikationsräume im europäischen Integrationsverbund in den Blick. Diese Erweiterung des sicherheitspolitischen Horizonts reflektiert ein wachsendes Bedürfnis der EU nach strategischer Selbstbehauptung in einer zunehmend digitalisierten und geopolitisch fragmentierten Weltordnung. Im Zentrum dieser Entwicklung steht das Konzept der digitalen Resilienz, das in sicherheitspolitischer Perspektive als Fähigkeit der EU verstanden werden kann, auf digitale Bedrohungen wie etwa Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen oder koordinierte Einflussnahmen auf demokratische Prozesse aber auch Desinformationskampagnen effektiv und koordiniert zu reagieren. In engem Zusammenhang damit steht das Ziel der digitalen Souveränität, hier verstanden als die Fähigkeit der EU, ihre digitalen Infrastrukturen, Normen und Kommunikationsräume unabhängig und wertebasiert zu gestalten.

- d) Primärrechtliche Relevanz von Cybersicherheit und ihre Bedeutung für digitale Resilienz und Souveränität der EU

Im digitalen Zeitalter leisten komplexe IKT-Systeme einen wesentlichen Beitrag zum Funktionieren volkswirtschaftlicher Schlüsselsektoren. Cybersicherheit steht auch insoweit in einem engen Konnex zu in Art. 3 EUV verankerten Zielen der EU:

- Cybersicherheit hilft dabei, i.S. des Art. 3 Abs. 1 EUV den Frieden, der zunehmend auch durch hybride Formen der Kriegsführung gefährdet ist, die in Art. 2 EUV verankerten Werte der EU und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.
- Cybersicherheit leistet einen unverzichtbaren Beitrag, damit die EU i.S. des Art. 3 Abs. 2 EUV ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Sicherheit bieten kann.
- Cybersicherheit ist Gegenstand des in Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV vorgegebenen Binnenmarkt-Ziels.
- Cybersicherheit trägt dazu bei, dass die EU i.S. des Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums hinwirken kann.
- Cybersicherheit ist essenziell, wenn die EU i.S. des Art. 3 Abs. 5 S. 1 EUV in ihren Beziehungen zur übrigen Welt ihre Werte und Interessen schützen und fördern und zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger beitragen will.

Insoweit leistet Cybersicherheit im Übrigen in ihrer Rolle als Faktor digitaler Resilienz und Souveränität auch einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen – ein Beitrag, wie er der EU in Art. 3 Abs. 5 Satz 2 EUV aufgegeben ist.

Der Aufgabenbereich Cybersicherheit hat zumindest bislang primärrechtlich keine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Dies schließt indessen nicht aus, dass dieser Bereich funktional von dritten Bereichen erfasst ist, für die die europäischen Verträge eine Zuständigkeit der EU begründen. Besondere Bedeutung gewinnt im vorliegenden Zusammenhang Art. 4 AEUV. Dieser sieht in Bereichen, in denen es keine ausschließliche Zuständigkeit der EU besteht, eine geteilte Zuständigkeit vor. Dies gilt auch für den Binnenmarkt, einschließlich seiner digitalen Facetten.

Seit der ersten EU-Cybersicherheitsstrategie¹⁰⁹ basiert die rechtliche Grundlage für Maßnahmen primär sekundärrechtlicher Natur hauptsächlich auf dem Binnenmarktziel gemäß Art. 114 AEUV, also der Harmonisierung nationaler Regelungen zur Errichtung und Funktionsweise des Binnenmarktes. Auch die NIS-Richtlinie, der erste umfassende Rechtsakt zu Cybersicherheit basiert auf dieser Grundlage.

Ein eigenständiges Grundrecht auf Cybersicherheit existiert (noch) nicht.¹¹⁰ Kontrovers diskutiert wird diesbezüglich u.a., ob nicht bereits eine Ausweitung des bestehenden Rechts auf Sicherheit gemäß Art. 6 GRC und Art. 5 EMRK ausreichen würde, um digitale Bedrohungen zu erfassen. Allerdings betrifft Sicherheit in diesem Sinne traditionell die analoge Welt, während Cybersicherheit auf den Schutz vor digitalen Gefahren zielt. Diese Trennung zeigt sich auch in Sekundärrechtsakten, wenn beispielsweise Ziel der NIS2-Richtlinie¹¹¹ der Schutz der Sicherheit von Netz- und Informationssystemen ist, während die CER-Richtlinie¹¹² kritische Infrastrukturen gegenüber physischen Gefahren schützen soll. Sicherheit von Netz- und Informationssystemen zielt auf eine digitale Resilienz ab, d.h. digitale Infrastrukturen und Systeme sollen gegenüber Störungen, Angriffen oder Krisen widerstandsfähig gemacht werden; die Kontinuität von Diensten soll auch im Krisenfall gewährleistet sein. Wie ein Grundrecht auf Cybersicherheit ausgestaltet werden könnte, zeigt sich in Prinzip Nr. 16 der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für

¹⁰⁹ Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union – ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum, JOIN(2013) 1 final.

¹¹⁰ Zur Diskussion vgl. Chiara, Towards a Right to Cybersecurity in EU Law? The Challenges Ahead, CLSR 2024, 105961.

¹¹¹ Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148, Abl. L 333 vom 27. Dezember 2022, S. 80 ff.

¹¹² Richtlinie (EU) 2022/2557 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates, Abl. L 333 vom 27. Dezember 2022, S. 164 ff.

die digitale Dekade¹¹³. Prinzip 16 besagt, dass jede Person „Zugang zu digitalen Technologien, Produkten und Dienstleistungen haben [sollte], die sicher und so konzipiert sind, dass sie den Schutz der Privatsphäre gewährleisten, was einen hohen Grad an Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Authentizität der verarbeiteten Informationen zur Folge hat“. Parlament, Rat und Kommission formulieren als politische Zielvorgaben, u.a. den Schutz von Menschen, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen vor Cybersicherheitsrisiken und Cyberkriminalität, sowie eine Rechenschaftspflicht für Akteure, die die Sicherheit im Internet und die Integrität des digitalen Umfelds in der EU gefährden oder die mit digitalen Mitteln zu Gewalt aufrufen und Hass schüren. Die Aufnahme von Cybersicherheit in die Erklärung zu den digitalen Rechten zeigt neben der rein deklaratorischen Natur der Zielvorgaben die Bedeutung von Cybersicherheit für die Gesellschaft. Es geht nicht nur um eine Sicherheit von Informationstechnologien als solche, sondern unverzichtbar ist damit im Zeitalter der Digitalisierung auch die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft verknüpft. Cybersicherheit ist Voraussetzung für digitale Souveränität, d.h. die Fähigkeit der EU, eigene Entscheidungen in der digitalen Welt unabhängig zu treffen – technologisch, wirtschaftlich und politisch. So zielt Cybersicherheit darauf ab, digitale Abhängigkeiten von Drittstaaten zu verringern, die Kontrolle über Datenflüsse und technologische Entwicklungen zu behalten und vertrauenswürdige europäische Technologien zu fördern. Ein hohes Maß an Cybersicherheit schafft nicht nur Vertrauen der Bürger in digitale Dienste, sondern schützt auch demokratische Prozesse. Cybersicherheit ist damit auch Grundvoraussetzung für eine auf europäischen Werten basierende Digitalisierung und letztlich strategisches Element zur Sicherung der digitalen Zukunft der EU.¹¹⁴ Hintergrund hierfür ist die Verschärfung der Bedrohungslage im Cyberspace durch geopolitische Spannungen rund um das offene und globale Internet.¹¹⁵ Diese Spannungen zeigen sich u.a. darin, dass eine steigende Anzahl von Staaten digitale Grenzen errichten, wodurch das offene Internet, die Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Freiheit und Demokratie, und somit zentrale Werte der EU, gefährdet werden.¹¹⁶ Der Cyberspace wird zunehmend für politische und ideologische Zwecke missbraucht, hybride Bedrohungen wie Desinformationskampagnen in Kombination mit Cyberangriffen auf Infrastrukturen, Wirtschaft und demokratische Institutionen können neben physischen Schäden u.a. auch Misstrauen säen und den gesellschaftlichen Zusammenhang schwächen.¹¹⁷

¹¹³ Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission, Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade, Abl. C 23 vom 23. Januar 2023, S. 1 ff.

¹¹⁴ *Europäische Kommission*, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Die Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade, JOIN(2020) 18 final.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

These 12: Im digitalen Zeitalter steht Cybersicherheit als Faktor digitaler Resilienz und Souveränität in einem engen Konnex zu in Art. 3 EUV verankerten Aufgaben und Zielen der EU (Frieden, Sicherheit, Nachhaltigkeit, Werteorientierung). Der Aufgabenbereich Cybersicherheit hat zumindest bislang primärrechtlich keine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Dies schließt indessen nicht aus, dass dieser Bereich funktional von dritten Bereichen erfasst ist, für die die europäischen Verträge eine Zuständigkeit der EU begründen. Ein eigenständiges Grundrecht auf Cybersicherheit existiert (noch) nicht. Kontrovers diskutiert wird diesbezüglich u.a., ob nicht bereits eine Ausweitung des bestehenden Rechts auf Sicherheit gemäß Art. 6 GRC und Art. 5 EMRK ausreichen würde, um digitale Bedrohungen zu erfassen.

2. Digitale Resilienz und Souveränität der EU – Sekundärrechtlicher *acquis*

Rechtliche Grundlagen der Anstrengungen um digitale Resilienz und Souveränität sind auf Ebene der EU insbesondere (1.) die DSGVO¹¹⁸, die die Kontrolle der Bürger über ihre Daten stärkt, (2.) der Digital Services Act (DSA), mit dem eine sicherere und gerechtere Online-Welt aufgebaut werden soll, in dem Nutzer digitaler Dienste sowohl in Bezug auf illegale Waren, Inhalte oder Dienstleistungen als auch ihre Grundrechte geschützt werden sollen, (3.) der Digital Markets Act (DMA), mit dem faire und offene digitale Märkte durch Inanspruchnahme von sog. Gatekeepers befördert werden soll, (4.) die KI-Verordnung (AI Act)¹¹⁹, mit dem u.a. die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen künstlichen Intelligenz (KI) gefördert und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Sicherheit und die in der Charta verankerten Grundrechte, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz, vor schädlichen Auswirkungen von KI-Systemen in der Union gewährleistet werden soll, sowie (5.) die Verordnungen zur Cybersicherheit (auch als Cyberresilienz-Verordnung bekannt)¹²⁰ und zur Cybersolidarität.¹²¹ Ziel letzterer ist es, strategische Alternativen zu schaffen und die Kontrolle über eigene digitale

¹¹⁸ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), Abl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1 ff.

¹¹⁹ 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), Abl. L 2024/1689 vom 12. Juli 2024.

¹²⁰ Verordnung (EU) 2024/2847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen (Cyberresilienz-Verordnung), Abl. L 2024/2847 v. 20.11.2024.

¹²¹ Verordnung (EU) 2025/38 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität und der Kapazitäten in der Union für die Erkennung von, Vorsorge für und Bewältigung von Cyberbedrohungen und Sicherheitsvorfällen (Cybersolidaritätsverordnung), Abl. L 2025/38 v. 15.1.2025

Infrastrukturen und Daten zu behalten, was auch durch Maßnahmen zur Förderung europäischer Cloud-Lösungen erreicht werden soll.

Die vorwähnten Rechtsakte der jüngsten Digitalregulierung der EU weisen eine ganze Reihe von Bezügen zu demokratischer Resilienz auf. Einige wesentliche Beispiele:

- Die Anbieter sehr großer Online-Plattformen (VLOPs) und sehr großer Online-Suchmaschinen (VLOSE) müssen nach Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 des DSA alle systemischen Risiken in der Union ermitteln, analysieren und sorgfältig bewerten, die sich aus der Konzeption oder dem Betrieb ihrer Dienste und seinen damit verbundenen Systemen, einschließlich algorithmischer Systeme, oder der Nutzung ihrer Dienste ergeben. Sie führen nach UA 2 S. 1 dieser Regelung regelmäßig Risikobewertungen durch, die voraussichtlich kritische Auswirkungen auf die ermittelten Risiken haben. Nach S. 2 lit. b) der Regelung umfasst diese Risikobewertung als systemisches Risiko etwaige tatsächliche oder vorhersehbare nachteilige Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte, insbesondere des in Art. 1 GRC verankerten Grundrechts auf Achtung der Menschenwürde, des in Art. 7 GRC verankerten Grundrechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens, des in Art. 8 GRC verankerten Grundrechts auf Schutz personenbezogener Daten, des in Art. 11 GRC verankerten Grundrechts auf die Meinungs- und Informationsfreiheit, einschließlich Medienfreiheit und -pluralismus, des in Art. 21 GRC verankerten Grundrechts auf Nichtdiskriminierung, der in Art. 24 GRC verankerten Rechte des Kindes und des in Art. 38 GRC verankerten umfangreichen Verbraucherschutzes. Nach lit. c) sind weitere zu erfassende systemische Risiken alle tatsächlichen oder absehbaren nachteiligen Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte und auf Wahlprozesse und die öffentliche Sicherheit.
- Wer ein KI-System einsetzt, das Bild-, Audio- oder Videoinhalte erzeugt oder manipuliert, die einen Deep Fake darstellen, muss nach Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 der KI-VO grundsätzlich offenlegen, dass die Inhalte künstlich erzeugt oder manipuliert wurden.
- Wer ein KI-System einsetzt, das Text generiert oder manipuliert, der zu dem Zweck veröffentlicht wird, die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren, muss nach Art. 50 Abs. 4 UAbs. 2 S. 1 der KI-VO offenlegen, dass der Text künstlich generiert oder manipuliert wurde. Diese Verpflichtung gilt nach S. 2 dieser Regelung allerdings u.a. dann nicht, wenn die KI-generierten Inhalte einer menschlichen Überprüfung oder redaktionellen Kontrolle unterzogen wurden und eine natürliche oder juristische Person die redaktionelle Verantwortung für die Veröffentlichung der Inhalte trägt.

Mit der Verordnung über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor (Digital Operational Resilience Act - DORA),¹²² die seit dem 17. Januar 2025 Anwendung findet, hat die

¹²² Verordnung (EU) 2022/2554 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.

EU eine finanzsektorweite Regulierung für die Themen Cybersicherheit, IKT-Risiken und digitale operationale Resilienz geschaffen. Diese Verordnung trägt wesentlich dazu bei, den europäischen Finanzmarkt gegenüber Cyberrisiken und Vorfällen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu stärken. Insoweit erfolgt eine Absicherung digitaler Resilienz in einem Bereich, dem für das demokratische Miteinander in einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft i.S. des Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV existentielle Bedeutung zukommt, wie nicht zuletzt die Finanzkrisen ab Mitte der 2000er Jahre aufgezeigt haben.¹²³

DORA soll die digitale operationale Resilienz des gesamten europäischen Finanzsektors in folgenden sechs wesentlichen Bereichen fördern:

1. IKT-Risikomanagement (Kapitel II, Art. 5 bis 16): Die Funktionsfähigkeit der Finanzunternehmen sollen bezüglich Cyber-Gefahren aufrechterhalten bzw. wiederhergestellt werden können.
2. Behandlung, Klassifizierung und Berichterstattung IKT-bezogener Vorfälle (Kapitel III, Art. 17 bis 23): Die Meldung eines IKT-Vorfalls, welcher nachteilige Auswirkungen auf die Verfügbarkeit, Authentizität, Integrität oder Vertraulichkeit von Daten oder die vom Finanzunternehmen erbrachten Dienstleistungen hat, kann eine Verschärfung von Krisen vermeiden helfen, die auch die Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten in einer das demokratische Miteinander beeinträchtigenden Weise gesellschaftlich in Zweifel ziehen kann.
3. Testen der digitalen operationalen Resilienz einschließlich *Threat-led Penetration Testing (TLPT)* (Kapitel IV, Art. 24 bis 27): DORA verpflichtet alle Finanzunternehmen dazu, Ihre Informations- und Kommunikationstechnologie auf Herz und Nieren zu prüfen. Das Testprogramm soll risikobasiert und proportional etabliert werden. Das TLPT beschreibt einen Rahmen, bei der Taktik, Techniken und Verfahren realer Angreifer nachgebildet werden in einem kontrollierten Test der kritischen Live-Produktionssysteme.
4. Management des IKT-Drittparteienrisikos, einschließlich Informationsregister und Anzeigepflichten (Kapitel V, Abschnitt I, Art. 28 bis 30): Hier handelt es sich um ein neues Element der EU-Finanzmarktregelung – mit dem Ziel, die Konvergenz und Effizienz im Finanzsektor zu fördern und die digitale operationale Resilienz zu stärken, um die Stabilität des Finanzsystems der Union zu bewahren.
5. Überwachungsrahmen für kritische IKT-Drittienstleister (Kapitel V, Abschnitt II, Art. 31 bis 44)

¹²³ 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014, (EU) Nr. 909/2014 und (EU) 2016/1011, ABI. L 333 vom 27. Dezember 2022, S. 1 ff.

¹²³ Vgl. Ukwow/Ress in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. El Mai 2025, Art. 63 AEUV, Rn. 640 ff.

6. Vereinbarungen über den Austausch von Informationen sowie Cyberkrisen- und Notfallübungen (Kapitel VI, Art. 44 und Kapitel VII, Art. 49).

Die Cyberresilienz-Verordnung (Cyber Resilience Act – CRA)¹²⁴ verbessert die Cybersicherheitsstandards von Produkten, die eine digitale Komponente enthalten, und verpflichtet Hersteller und Einzelhändler, die Cybersicherheit während des gesamten Lebenszyklus ihrer Produkte sicherzustellen. Der CRA zielt darauf ab, Verbraucher und Unternehmen, die Software- oder Hardwareprodukte mit einer digitalen Komponente kaufen, zu schützen. Die Verordnung befasst sich mit dem unzureichenden Cybersicherheitsniveau in vielen Produkten und dem Mangel an rechtzeitigen Sicherheitsupdates für Produkte und Software. Solche Produkte können nicht nur in ökonomischen Wertschöpfungs-, sondern auch in publizistischen Meinungsbildungsketten bedeutsam sein.

Der CRA befasst sich auch mit den Herausforderungen, mit denen Verbraucher und Unternehmen derzeit konfrontiert sind, wenn sie versuchen, festzustellen, welche Produkte cybersicher sind, und sie sicher einzurichten. Die neuen Anforderungen erleichtern die Berücksichtigung der Cybersicherheit bei der Auswahl und Verwendung von Produkten, die digitale Elemente enthalten. Es wird einfacher sein, Hardware- und Softwareprodukte mit den richtigen Cybersicherheitsfunktionen zu identifizieren.

Mit dem CRA werden verbindliche Cybersicherheitsanforderungen für Hersteller und Einzelhändler eingeführt, die die Planung, das Design, die Entwicklung und die Wartung solcher Produkte regeln. Diese Verpflichtungen müssen auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette erfüllt werden. Die Verordnung verlangt auch von den Herstellern, während des Lebenszyklus ihrer Produkte Pflege zu leisten. Einige kritische Produkte, die für die Cybersicherheit von besonderer Bedeutung sind, müssen vor ihrem Verkauf auf dem EU-Markt auch von einer zugelassenen Stelle einer Bewertung durch Dritte unterzogen werden. Der CRA ist am 10. Dezember 2024 in Kraft getreten. Die wichtigsten mit dem Gesetz eingeführten Verpflichtungen gelten ab dem 11. Dezember 2027.

Die EU unternimmt im Übrigen nicht nur gesetzgeberische, sondern auch sonstige Anstrengungen, um sich vor Cyberbedrohungen von außerhalb ihrer Grenzen zu schützen. In den letzten Jahren ist die Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA)¹²⁵ angesichts der zunehmenden Herausforderungen in dem Bereich der Cybersicherheit zu einem immer wichtigeren Instrument geworden. Allerdings hat jeder Mitgliedstaat seinen eigenen institutionellen Rahmen und eigene Stellen für Cybersicherheit eingerichtet, die neben der europäischen Agentur bestehen. Es ist Aufgabe der ENISA, die Mitgliedstaaten

¹²⁴ Verordnung (EU) 2024/2847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2024 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen (Cyberresilienz-Verordnung), ABl. L 2024/2847 v. 20.11.2024.

¹²⁵ Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die ENISA (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) und über die Zertifizierung der Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 526/2013 (Rechtsakt zur Cybersicherheit), ABl. 2019 Nr. L 151/15; vgl. auch <https://www.enisa.europa.eu/>.

und die Kommission zu unterstützen und die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zu erleichtern.

Zu den nicht-legistiven Maßnahmen zur Stärkung der Cybersicherheit der EU zählen im Übrigen auch Cyberdialoge mit Drittstaaten, Cyberdiplomatie und Cyberabwehr – die die digitale Resilienz der EU stärken. So arbeitet die EU-Kommission bei der Cyberdiplomatie zusammen mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und den Mitgliedstaaten an der Umsetzung einer gemeinsamen diplomatischen Reaktion auf böswillige Cyberaktivitäten (im Folgenden „Instrumentarium für die Cyberdiplomatie“). Diese Reaktion umfasst die diplomatische Zusammenarbeit und den diplomatischen Dialog, präventive Maßnahmen gegen Cyberangriffe und Sanktionen gegen diejenigen, die an Cyberangriffen beteiligt sind, die die EU bedrohen. Am 10. November 2022 legten zudem die Kommission und die Hohe Vertreterin eine Gemeinsame Mitteilung über eine EU-Cyberabwehrpolitik vor, um das sich verschlechternde Sicherheitsumfeld infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine anzugehen und die Fähigkeit der EU zum Schutz ihrer Bürger und ihrer Infrastruktur zu stärken. Diese EU-Cyberabwehrpolitik baut auf vier Säulen auf, die ein breites Spektrum von Initiativen abdecken, die der EU und den Mitgliedstaaten helfen werden, Cyberangriffe besser erkennen, abschrecken und verteidigen zu können:

1. Gemeinsam für eine stärkere Cyberabwehr in der EU handeln
2. Sicherung des Verteidigungsökosystems
3. Investitionen in Cyberabwehrfähigkeiten
4. Partner zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen.

These 13: Sekundärrechtliche Grundlagen zur Förderung digitaler Resilienz und Souveränität sind insbesondere (1.) die DSGVO, die die Kontrolle der Bürger über ihre Daten stärkt, (2.) der DSA, mit dem eine sicherere und gerechtere Online-Welt aufgebaut werden soll, in dem Nutzer digitaler Dienste sowohl in Bezug auf illegale Waren, Inhalte oder Dienstleistungen als auch ihre Grundrechte geschützt werden sollen, (3.) der DMA, mit dem faire und offene digitale Märkte durch Inanspruchnahme von sog. Gatekeepern befördert werden soll, (4.) die KI-VO, mit der u.a. die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen KI gefördert und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Sicherheit und die in der Charta verankerten Grundrechte, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz, vor schädlichen Auswirkungen von KI-Systemen in der Union gewährleistet werden soll, sowie (5.) die Verordnungen zur Cybersicherheit (auch als Cyberresilienz-Verordnung bekannt) und zur Cybersolidarität. Ziel letzterer ist es, strategische Alternativen zu schaffen und die Kontrolle über eigene digitale Infrastrukturen und Daten zu behalten, was auch durch Maßnahmen zur Förderung europäischer Cloud-Lösungen erreicht werden soll. Sektorspezifische Regulierung z.B. für den Finanzsektor ergänzt diese bereichsübergreifende Regulierung.

3. Entwicklungstendenzen

Digitale Resilienz mag als Ziel innerhalb der EU ggf. einvernehmlich anerkannt sein. Allerdings besteht ein Dissens zumindest im Hinblick auf Ausformung mit Blick auf unterschiedliches Verständnis der EU als Wertunion. Dieser Dissens beeinträchtigt auch Bemühungen um eine regulatorische Förderung und Unterstützung des Entstehens eines europäischen Kommunikationsraumes – zumindest dort, wo hierfür weiterhin ein einstimmiges Agieren des Rates der EU erforderlich ist. Als demokratische Union lebt die EU auch insoweit von der Fähigkeit zu Mehrheitsentscheidungen – auch in Bezug auf Tools zur Stärkung digitaler Resilienz.

Es ist deshalb eine Frage in erster Linie politischer Klugheit, nicht normativer Vorprägung, wie das Resilienzbedürfnis auch mit Blick auf die Stärkung eines europäischen Kommunikationsraumes als Instrument zur Stärkung dieser Resilienz im Spagat zwischen Wille zur Einheit i.S. größtmöglicher Unterstützung von Rechtsakten und Regulierungsaktivitäten im Vollzug und Wille zur Effektivität i.S. höchstmöglichen Schutzes bei gleichzeitiger Wahrung von Grundrechten umgesetzt wird.

Ein Grundsatz *in dubio pro inimicis libertatis et democratiae* – im Zweifel für die Feinde von Freiheit und Demokratie ließ sich dabei weder bislang der Grundrechtsdogmatik von Verfassungs- und Unionsrecht entnehmen, noch ist ein entsprechender dogmatischer Wandel für die Zukunft i.S. eines Katalysators für eine immer engere Union autoritärer Kräfte innerhalb des Integrationsverbundes zu erwarten, solange das Mehr-Ebenen-System rechtsstaatlicher Sicherungen der Grundwerteorientierung des Integrationsverbundes fortbesteht.

These 14: Ein Grundsatz „im Zweifel für die Feinde von Freiheit und Demokratie“ ließ sich weder bislang der Grundrechtsdogmatik von Verfassungs- und Unionsrecht entnehmen, noch ist ein entsprechender dogmatischer Wandel für die Zukunft i.S. eines Katalysators für eine immer engere Union autoritärer Kräfte innerhalb des Integrationsverbundes zu erwarten, solange das Mehr-Ebenen-System rechtsstaatlicher Sicherungen der Grundwerteorientierung des Integrationsverbundes fortbesteht.

II. Der Beitrag von Medien- und Meinungsvielfalt für die digitale Resilienz und Souveränität der EU

1. Primärrechtliche Anknüpfungspunkte von Medien- und Meinungsvielfalt und ihre Bezüge zu digitaler Resilienz und Souveränität

a) Pluralismus als Grundwert der EU (Art. 2 EUV)

Pluralismus findet sich im Art. 2 S. 2 EUV und somit bei den wertenden Merkmalen, die die in Bezug genommene Gesellschaft beschreiben. Pluralismus bedeutet, dass „nicht nur

„gute“ im Sinne von unabhängigen, sondern eben auch „schlechte“ im Sinne von parteilichen Medien publiziert werden können.¹²⁶ Unabdingbar auch im Sinne des demokratischen Meinungsbildungsprozesses ist es, dass keine Vorauswahl von „oben“ getroffen wird.¹²⁷

b) Grundrechtliche Verankerung massenkommunikativer Vielfalt (Art. 11 GRC)

Die Grundrechte-Charta konkretisiert den Wertekanon des Art. 2 EUV. Zu den Menschenrechten zählt die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit (Art. 11 Abs. 1 GRC). Explizit garantiert Art. 11 Abs. 2 GRC auch die Achtung der Freiheit und Pluralität der Medien. Die Wahl des Terminus „Achtung“ bildet die begrenzte Kompetenz der Union in der Medienregulierung ab. Jedoch genießen die Medien uneingeschränkten Grundrechtsschutz aus Art. 11 Abs. 2 GRC. Mit der Verwendung des Begriffs „Medien“ wird keine Unterscheidung nach publizistischen Verbreitungsformen vorgenommen, so dass neben den traditionellen Medien (Presse, Rundfunk und Film) auch die „neuen Medien“ umfasst sind und somit „die gesamte an die Allgemeinheit gerichtete Kommunikation“ geschützt wird. In den Schutzbereich fallen folglich Medien im Sinne von Massenmedien. Wie bei der Meinungs- und Informationsfreiheit haben Inhalt und Qualität der Medienprodukte sowie deren Form auf der Ebene des Schutzbereichs keine Bedeutung.

Mit der Verpflichtung zur Achtung der Medienpluralität wurde ein zentrales Instrument zur Sicherung der Meinungsvielfalt geschaffen. Das Prinzip der Pluralität ist dabei nicht nur programmatischer Natur, sondern enthält auch Elemente institutioneller Absicherung. Die Verpflichtung zur Pluralität rechtfertigt zugleich eine duale Mediengrundordnung, in der unterschiedliche Ausprägungen des Mediengrundrechts (etwa als marktorientierte Unternehmerfreiheit einerseits und als auf Teilhabe an öffentlicher Kommunikation gerichtetes Kommunikationsgrundrecht andererseits) nicht in Widerspruch zueinanderstehen müssen, sondern komplementär kombiniert werden können.

c) Vielfaltsziel und Kultur-Politik der EU (Art. 167 AEUV)

Kultur wie Medien kamen und kommen eine für die Selbstvergewisserung, die Selbstbehauptung und das Selbstbewusstsein Europas grundlegende Bedeutung zu. Kultur und Medien können Stimmungen erzeugen, Vorurteile abbauen, Ideale bestätigen und so – auch im Zusammenhang europäischer Integrationsbestrebungen – positive, gemeinschaftsfördernde Wirkungen erzielen. Sie können allerdings zugleich, je nach ihrer Ausformung und Ausrichtung, die Grundwerte der Achtung der Menschenwürde, der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, von Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern, wie sie in Art. 2 EUV verankert sind, beeinträchtigen und diskreditieren. Phänomene wie „cancel culture“ und identitäre Bewegungen weisen in jüngerer Zeit verstärkt in eine solche desintegrierende Richtung. Auch populistische und extremistische Herausforderungen für die Ziele und Grundwerte der EU können mit den Mitteln der

¹²⁶ Kraetzig, Europäische Medienregulierung – Freiheit durch Aufsicht?, NJW 2023, 1485, 1489.

¹²⁷ Ibid.

Kultur und der Medien gefördert und unterstützt werden. So wirkungslos Kultur und Medien im Bereich konkreter (europa-)politischer Handlungen weitgehend auch sein mögen, können sie doch auch mit Bezug auf das unionsrechtliche Ziel einer „immer engeren Union der Völker Europas“ etliches erreichen, indem sie bloßstellen, bewusst machen, Alternativen anbieten, auf Erinnerung beharrt und damit in die Lage versetzen, das Verhältnis der Mitgliedstaaten und ihrer Gesellschaften zur Welt zu verändern. Zudem erweisen sich Kultur und Medien als wichtige Elemente des sich im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine verstärkten Bemühens um eine selbstbewusste, abwehrbereite, auf Wahrung der Grundwerte ausgerichtete Souveränität der europäischen Integration.¹²⁸

Die Verankerung der Kultur in einem Artikel, dem ein eigener Titel gewidmet ist, unterstreicht die Eigenständigkeit und Bedeutung der Kultur im Allgemeinen, aber auch der Medien als kulturellem Erzeugnis im Unionsrecht.¹²⁹ Art. 167 AEUV begründet eine – wenn auch in mehrfacher Hinsicht beschränkte – Kultur-Kompetenz der EU, einschließlich einer auf Medien in ihrer nicht-ökonomischen Qualität bezogenen Kompetenz, der eine in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV angesprochene kulturelle Zielsetzung der EU und Handlungsbefugnisse entsprechen.¹³⁰ Die kulturelle Zielsetzung steht gleichrangig neben den anderen Zielen des Art. 3 EUV; im Konfliktfall zwischen den verschiedenen Zielen ist daher ein Ausgleich herbeizuführen,¹³¹ der in kulturrechtlicher Hinsicht neben den Ausgleich zwischen den Erfordernissen (auch) kultureller europäischer Integration und der Rücksichtnahme auf mitgliedstaatliche Interessen im Bereich kulturrechtlicher bzw. kulturell beeinflusster sonstiger rechtlicher Gestaltung tritt.¹³² Die in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 EUV enthaltenen kulturellen Zielsetzungen (Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Mitgliedstaaten sowie Schutz und Entwicklung des kulturellen Erbes Europas) werden im Übrigen – auch medienbezogen – durch die Zielsetzungen präzisiert, konkretisiert und ergänzt, die sich aus einer Zusammenschau von Art. 167 Abs. 1 und 2 AEUV ergeben.¹³³

Unbeschadet der auch mit Blick auf die Medien- und Digitalregulierung bedeutsamen Binnenmarktkompetenz der EU nach Art. 114 AEUV beschränkt sich die auf kulturelle (und damit verbunden demokratische) Aspekte der Medienregulierung bezogene Tätigkeit der EU unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips („erforderlichenfalls“) auf fördernde,

¹²⁸ Vgl. *Ukrow/Ressin*: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV, Rn. 1.

¹²⁹ Vgl. *Fechnerin*: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 167 AEUV, Rn. 1; *Von Plehwe*, European Union and the Free Movement of Cultural Goods, EurLawRev. 1995, 431, 433.

¹³⁰ Zur Unterscheidung zwischen Kompetenz, Aufgabe und Befugnis vgl. BVerfGE 89, 155, 209 f.; sowie *Ipsen* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 1. Aufl. 1992, § 181 Rn. 42.

¹³¹ Vgl. EuGH, verb. Rs. 197–200, 243, 245, 247/80, Slg. 1981, 3211, 3255 – *Walzmühle ua/Rat u. Kommission*; EuGH, C-302/86, Slg. 1988, 4607, 4630 – *Kommission/Dänemark*; sowie *Wemmer*, Die neuen Kulturklauseln des EG-Vertrages, 1995, S. 20.

¹³² Vgl. hierzu *Schwarze*, Die Abwägung von Zielen der europäischen Integration und mitgliedstaatlichen Interessen in der Rechtsprechung des EuGH, EuR 2013, 253.

¹³³ Vgl. *Ukrow/Ressin*: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 14.

unterstützende und ergänzende Maßnahmen, die ein kultur- und medienpolitisches Handeln von zumindest einzelnen Mitgliedstaaten voraussetzen. In diesen der EU zur Verfügung stehenden Handlungsformen findet das in Art. 5 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip eine weitere Bekräftigung.¹³⁴ Allerdings kann die EU über die Ausgestaltung der Förderbedingungen eine bestimmte inhaltliche Ausgestaltung und Zielrichtung der Medienpolitik der Mitgliedstaaten, auch in ihren auf die Stärkung demokratischer und digitaler Resilienz bezogenen Ausformungen, zwar nicht unmittelbar rechtlich erzwingen,¹³⁵ aber doch i.S. einer „Politik des goldenen Zügels“ mittelbar faktisch vorgeben.¹³⁶ Im Kontext demokratischer Resilienz begegnen solche „Wohlverhaltensprämien“ indessen auch deshalb Bedenken, weil solche faktischen Vorformungen des Programms für mehr Resilienz ein Framing, dass es sich bei der EU um ein zentralistisches, Souveränität der Mitgliedstaaten entkernendes Ge bilde handele, unterfüttern könnte.

Nach Art. 167 Abs. 1 AEUV leistet die EU einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten „unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“. Bedeutsam für diese Vielfaltsorientierung der EU ist dabei auch der im Kapitel III „Gleichheit“ der Charta verortete Art. 22 GRC, wonach die Union „die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (achtet)“.

Diese vielfaltsbezogene Zielsetzung hat nicht lediglich eine binnenorientierte Facette. Sie ist in gleicher Weise auch – wie Art. 167 Abs. 3 AEUV unterstreicht – über den Kulturräum Europa hinaus bedeutsam. In dieser globalen Ausrichtung der Zielsetzung spiegelt sich die Öffnung der EU für globale Vernetzungen ebenso deutlich wider wie – was im Blick auf demokratische und digitale Resilienz der EU besonders bedeutsam ist – die Bereitschaft zu einer kulturellen, medialen und digitalen Selbstbehauptung Europas auf der Grundlage der Werteordnung des Art. 2 EUV im Inneren wie nach außen. Zugleich verdeutlicht die Ausrichtung der kulturpolitischen Zielsetzung des Art. 167 Abs. 1 AEUV auch auf das „gemeinsame kulturelle Erbe“ die historische Verortung des europäischen Integrationsprozesses in der bewussten Abkehr von den kultur-, aber auch demokratie- und vielfaltsfeindlichen Ausprägungen der totalitären Regime des 20. Jahrhunderts auf – sowohl was deren Bestreben betrifft, die Freiheit von Kunst, Kultur und Medien dem alle Lebensbereiche umfassenden Zugriff staatlicher Beherrschungsversuche zu opfern, als auch was deren

¹³⁴ Vgl. Singer, Die Förderung von Kunst und Kultur. Grundlagen und Formen der Kulturförderung und -finanzierung unter Berücksichtigung des internationalen Kontextes, 2003, S. 15 f., abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/194108/00946e0b7724fe84befef4273e5a5e4a6/F_rde-rung_von_Kunst_u_Kultur.pdf; Ukwow/Ress in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 106.

¹³⁵ Vgl. auch Niedobitek in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 167 AEUV, Rn. 42; Schmahl in: Castendyck/Dommering/Scheuer (Hrsg.), European Media Law, 7. Aufl. 2008, Art. 151 EC, Rn. 17.

¹³⁶ Vgl. hierzu bereits Bohr/Albert, Die Europäische Union – das Ende der eigenständigen Kulturpolitik der deutschen Bundesländer?, ZRP 1993, 61, 65 f.; Mußgnug, Kultur und Kulturgut in der Europäischen Gemeinschaft, in: Cremer u.a. (Hrsg.), FS Steinberger, 2002, 1303, 1307; sowie – für den Bildungsbereich – Dittmann/Fehrenbacher, Die bildungspolitischen Harmonisierungsverbote (Art. 126, 127 Abs. 4 EGV) und ihre Bedeutung für die nationale „Bildungshoheit“, RdJB 1992, 478, 484; Dohms, Die Kompetenz der EG im Bereich der allgemeinen Bildung nach Art. 126 EGV, RdJB 1992, 451, 458.

Angriffe auf den kulturellen Austausch und die mediale Kommunikation zwischen Menschen, Völkern und Staaten durch eine auf rassistischem Nationalismus oder klassenkämpferisch verengtem Internationalismus aufbauende Kulturpolitik betrifft.¹³⁷ In Art. 167 AEUV kommt mit dem Bekenntnis zu kultureller Vielfalt und kulturpolitischer Solidarität eine Abkehr von Konzepten kultureller Hegemonie oder Dominanz zum Ausdruck: Art. 167 AEUV verdeutlicht mit seinem Bekenntnis zu kultureller Vielfalt die Abkehr von Konzepten der kulturellen Minderwertigkeit bestimmter Rassen, Klassen, Nationen oder Staaten, wie sie für Konzepte kolonialistischer und imperialistischer Herrschaftsausübung, aber auch für totalitäre Verirrungen im Zeitalter der Extreme und des europäischen Bürgerkrieges (mit-)prägend waren.¹³⁸ Die im Zuge des russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verstärkt diskutierten Gefährdungen demokratisch-kultureller Leitbilder durch Desinformationskampagnen von Drittstaaten bedürfen dabei einer Einhegung auch im kultur- und medienbezogenen Mehr-Ebenen-System, bei dem unionales Agieren unter Wahrnehmung nicht zuletzt binnenmarktbezogener Kompetenzgrundlagen auf den Schutzes kultureller und medialer Vielfalt ausgerichtet ist.¹³⁹ Vielfalt ist insoweit ein Katalysator für demokratische Resilienz – nicht zuletzt auch im Blick auf den demokratischen Diskurs verengende Eigengesetzmäßigkeiten digitaler Plattformökonomie.

d) Wettbewerbsordnung der EU und Vielfaltsziel

Die Wettbewerbsordnung des EU-Primärrechts nimmt in mehrfacher Hinsicht auch das Ziel der Sicherung von Meinungsvielfalt in den Blick, das seinerseits geeignet ist, demokratische Resilienz zu stärken, indem die Grundlagen für einen freien demokratischen Diskurs unter Vermeidung einer Verengung von Betrachtungsweisen gestärkt werden. Erwähnung verdienen bei dieser vielfaltsbezogenen Ausrichtung der Wettbewerbsordnung

- Die in Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV vorgegebene Zielsetzung einer „in hohem Maße wettbewerbsfähigen“ sozialen Marktwirtschaft, die ihrerseits auch „auf sozialen Fortschritt abzielt“, lässt sich ohne Vielfaltssicherung mit Blick auf den engen Kontext zwischen einer vielfältigen ökonomischen, sozialen und politischen Debatte als Grundvoraussetzung für nachhaltigen gesellschaftlichen Fortschritt nicht erreichen.
- Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können nach Art. 107 Abs. 3 lit. d) AEUV Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes angesehen werden, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

¹³⁷ Vgl. *Ukrow/Ress*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 15.

¹³⁸ Vgl. *ibid*, Rn. 18.

¹³⁹ Vgl. *ibid*, Rn. 32.

- Im sog. Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten¹⁴⁰ sind die Vertragsparteien des Amsterdamer Vertrags „in der Erwägung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“ i.S. einer auslegenden Bestimmung darüber übereingekommen, dass die Bestimmungen des EGV (nunmehr: AEUV) „nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten (berühren), den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft (nunmehr: Union) nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist“¹⁴¹.

Inwieweit das Wettbewerbsrecht der EU dazu in der Lage ist, Meinungsvielfalt zu bewahren oder gar herzustellen, ist fortdauernd streitig. Zwar bewegen sich wirtschaftlicher Wettbewerb und publizistischer Wettbewerb erkennbar in unterschiedlichen Ordnungssystemen. Indessen kann wirtschaftlicher Wettbewerb einen Beitrag zur Sicherung des publizistischen Wettbewerbs leisten.¹⁴² Er stärkt zudem die ökonomischen Grundlagen eines zu digitaler Resilienz und Souveränität befähigten solidarischen Abwehrverbundes der EU gegen Feinde von Demokratie und Freiheit im Internum der EU wie auf globaler Ebene. Allerdings ist wirtschaftlicher Wettbewerb weder notwendige noch hinreichende Bedingung für publizistischen Wettbewerb. Denn intensiver wirtschaftlicher Wettbewerb kann auch zur Unitarisierung inhaltlicher Angebote i.S. einer Ausrichtung an dem Ziel größtmöglicher Reichweite an Rezipienten führen.¹⁴³ Nicht zuletzt digitale Marktgesetzmäßigkeiten können insoweit in ein Spannungsverhältnis zu Vielfaltszielen münden. Dafür, dass eine spezielle Medienkonzentrationskontrolle zumindest langfristig entbehrlich werden könnte, publizistischer Wettbewerb also durch die Sicherung wirtschaftlichen Wettbewerbs mittels des allgemeinen Kartellrechts gewährleistet werden könnte, spricht spätestens im Zuge der Entwicklung einer digitalen Plattformökonomie wenig. Diese Plattformökonomie ist vielmehr strukturell auf eine Verengung von Angebots- wie Anbietervielfalt im digitalen Kontext ausgerichtet, was für eine fortdauernde Bedeutung einer speziell medienrechtlichen Kontrolle spricht, um trotz zunehmender Digitalisierung der Informationsgesellschaft die Divergenz von Inhalten, Meinungen und Wertungen zu sichern.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Protokoll (Nr. 32) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, Abl. C 321E vom 29. Dezember 2006, S. 313.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Vgl. *Jungheim*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung, 2012, S. 66 ff., 78 ff.

¹⁴³ Vgl. hierzu im Ansatz bereits *Heinemann*, Buchrezension: *Jungheim, Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung*, UFITA 14(1), 298, 300 ff.

¹⁴⁴ Vgl. *ibid*, 302.

These 15: Namentlich in dem Pluralismus-Grundwert nach Art. 2 EUV, der grundrechtlichen Verankerung massenkommunikativer Vielfalt in Art. 11 Abs. 2 GRC sowie dem in Art. 167 Abs. 1 EUV verankerten kulturpolitischen Vielfaltsziel finden sich primärrechtliche Anknüpfungspunkte von Medien- und Meinungsvielfalt. Die Wettbewerbsordnung der EU unterstützt mittelbar dieses Vielfaltsziel. Diese vielfaltsbezogenen Zielsetzungen haben nicht lediglich eine binnenorientierte Facette. Sie sind in gleicher Weise auch über den Kultur- und Kommunikationsraum Europa hinaus bedeutsam. In dieser globalen Ausrichtung der Zielsetzung spiegelt sich die Öffnung der EU für globale Vernetzungen ebenso deutlich wider wie – was im Blick auf demokratische und digitale Resilienz der EU besonders bedeutsam ist – die Bereitschaft zu einer kulturellen, medialen und digitalen Selbstbehauptung Europas auf der Grundlage der Werteordnung des Art. 2 EUV im Inneren wie nach außen. Zugleich verdeutlicht Art. 167 Abs. 1 AEUV auch das „gemeinsame kulturelle Erbe“ in dieser Binnen- wie globalen Perspektive – nicht zuletzt als Verortung des europäischen Integrationsprozesses in der bewussten Abkehr von den kultur-, aber auch demokratie- und vielfaltsfeindlichen Ausprägungen der totalitären Regime des 20. Jahrhunderts. Die im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine verstärkt diskutierten Gefährdungen demokratisch-kultureller Leitbilder durch Desinformationskampagnen von Drittstaaten bedürfen deshalb einer Einhegung auch im kultur- und medienbezogenen Mehr-Ebenen-System, bei dem unionales Agieren unter Wahrnehmung nicht zuletzt binnenmarktbezogener Kompetenzgrundlagen auf den Schutz kultureller und medialer Vielfalt ausgerichtet ist. Vielfalt ist insoweit ein Katalysator für demokratische Resilienz – im Blick auf den demokratischen Diskurs verengende Eigengesetzmäßigkeiten digitaler Plattformökonomie wie Bestrebungen von Drittstaaten zur Desavouierung, Diskreditierung und Delegitimierung dieses Diskurses.

e) Vielfalförderung im Medienbereich durch Förderpolitik der EU – Grundlagen und Grenzen

Mit Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV werden die Gesetzgebungsorgane der EU ermächtigt, zur Verwirklichung der in Art. 167 Abs. 1 AEUV aufgeführten Ziele, zu denen auch das Vielfaltsziel zählt, „Fördermaßnahmen“ zu erlassen. Was unter diesen Maßnahmen zu verstehen ist, wird in dem Art. nicht näher bestimmt. Eine systematische Auslegung vor dem Hintergrund der Art. 167 Abs. 1–3 AEUV spricht dafür, hierunter in inhaltlicher Hinsicht Maßnahmen der EU zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder zur Unterstützung oder Ergänzung ihres Handelns in den in Art. 167 Abs. 1–3 AEUV aufgeführten Bereichen zu verstehen. Gegebenenfalls kann dies auch durch finanzielle Unterstützung von Unionsprogrammen oder einzelstaatlichen bzw. gemeinsamen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Art. 167 AEUV erfolgen.¹⁴⁵

Ausdrücklich von den Fördermaßnahmen ausgeschlossen sind nach Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV Harmonisierungsmaßnahmen, d.h. unmittelbare Eingriffe in die

¹⁴⁵ Vgl. *Ukrow/Ress*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 176 unter Bezugnahme auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Edinburg, BullEG 12/1992, S. 14.

Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Mit diesem Verbot einer Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten¹⁴⁶ kraft unionsrechtlicher Maßnahmen ist der Union für den Kultur-, einschließlich kultureller Elemente des Medienbereichs ein zentrales Instrument zur Verwirklichung der Integration entzogen. Dieses Verbot umfasst auch demokratisichernde Elemente kultureller Regulierung.

Die Bedeutung des Ausschlusses von Harmonisierungsmaßnahmen hat auch der EuG in einer Entscheidung aus 2016 in Bezug auf eine europäische Bürgerinitiative unterstrichen, die darauf abzielte, im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU im Wesentlichen bestimmte Garantien zu bieten, damit die ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit erhalten bleiben können.¹⁴⁷ Diese Garantien sollten v.a. darin bestehen, dass den Regionen mit einer nationalen Minderheit Zugang zu den Fonds, Mitteln und Programmen der Kohäsionspolitik der EU gewährt wird, um jeden Unterschied oder Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen im Vergleich zu den angrenzenden Regionen zu vermeiden oder sogar den Regionen mit einer nationalen Minderheit in Übereinstimmung mit dem von ihrer Bevölkerung (im Wege eines Referendums) zum Ausdruck gebrachten Willen einen Autonomiestatus zu verleihen, ohne dabei die politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten in den betroffenen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Der EuG betonte, dass Art. 167 AEUV

„nicht als Grundlage für den Erlass eines Rechtsakts der Union mit einem solchen Ziel und mit einem solchen Inhalt dienen (können). Die Erhaltung von Regionen mit einer nationalen Minderheit durch die Bewahrung ihrer ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten oder gar die Verleihung eines Autonomiestatus für solche Regionen, um die Kohäsionspolitik der Union umzusetzen, sind nämlich Ziele, die zum einen weit über den bloßen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt oder die bloße Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes hinausgehen und die zum anderen nicht unmittelbar mit einem der in Art. 167 Abs. 2 AEUV klar bestimmten Ziele zusammenhängen.“

Der Erlass des vorgeschlagenen Rechtsakts habe

„zwangsläufig eine Definition des Begriffs der „Region mit nationaler Minderheit“ für die Umsetzung der Kohäsionspolitik verlangt“

und würde damit

„keiner der Handlungsweisen entsprechen, die in Art. 167 Abs. 5 AEUV zur Verwirklichung der Ziele der Kulturpolitik der Union vorgesehen sind, nämlich dem Erlass von

¹⁴⁶ Zu den Rechtsvorschriften i.S.d. Art. 167 Abs. 5 AEUV zählen in erster Linie Gesetze im formellen wie im materiellen Sinne, aber auch die Organisationsnormen autonomer Träger öffentlicher Gewalt, wie zB die Satzungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten. Verwaltungsvorschriften i.S.d. Art. 167 Abs. 5 AEUV sind die allgemeinen Anweisungen für nationale Verwaltungsbehörden; vgl. *Ukrow/Ress*, in: *Granitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 167 AEUV Rn. 180.

¹⁴⁷ EuG, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282 – *Izsák u. Dabis*.

Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten oder von Empfehlungen".¹⁴⁸

Diese inhaltlich-konzeptionellen und rechtsetzungsbezogenen Schranken sind auch bei Fördermaßnahmen der EU zu beachten, die zum Zwecke der Stärkung demokratischer und digitaler Resilienz und digitaler Souveränität gestützt auf Art. 167 Abs. 5 AEUV ergehen sollen.

Die Empfehlungen, die die EU nach Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich AEUV erlassen kann, sind zwar rechtlich unverbindlich; allerdings dürften die Mitgliedstaaten solche Empfehlungen schon wegen ihrer – insbesondere in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten – Pflicht zur Unionstreue nicht völlig unberücksichtigt lassen können.¹⁴⁹ Als unverbindliche Rechtsakte, die wie Empfehlungen i.S. des Art. 288 Abs. 5 AEUV von Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich AEUV erfasst werden, kommen neben Entschließungen auf Ratsebene auch weiterhin Entschlüsse sowie Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Regierungsvertreter in Betracht.¹⁵⁰

Empfehlungen i.S. des Art. 288 Abs. 5 AEUV sind auch nach Auffassung des EuGH Maßnahmen, die weder bindende Wirkungen entfalten sollen noch „Rechte begründen können, auf die sich die Einzelnen vor nationalen Gerichten berufen können“. Diese rechtliche Unverbindlichkeit bedeutet allerdings auch aus Sicht des EuGH nicht, dass es Empfehlungen jedweder (auch rechtlicher) Wirkung mangle. Der EuGH betont vielmehr, dass diese „nicht ... völlig wirkungslos“ seien. Ihre rechtliche Bedeutung resultiere nicht zuletzt daraus, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten verpflichtet seien,

„bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten die Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn diese Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen“¹⁵¹

Dass in Art. 167 Abs. 5 AEUV eine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen ist, bedeutet im Übrigen nicht, dass es der EU verwehrt ist, ihr gesetzte Ziele, zu denen auch demokratische und digitale Resilienz und digitale Souveränität zählt, mit Mitteln anzustreben, denen ihrerseits eine kultur- und medienpolitische Tendenz eigen ist.¹⁵² Die Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV spricht am deutlichsten

¹⁴⁸ *Ibid*, Rn. 101, 103.

¹⁴⁹ Vgl. *Max, Auswärtige Kulturkompetenz*, 2003, S. 96 f.; *Ukrow/Ress*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 183.

¹⁵⁰ Vgl. zu dieser Handlungsform *Niedobitek*, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1992, S. 275 ff.

¹⁵¹ EuGH, verb. Rs. C-317/08 bis C-320/08, Slg. 2010, I-2213, Rn. 40 – *Alassini*. Vgl. zum Ganzen auch *Schwarze*, *Die Abwägung von Zielen der europäischen Integration und mitgliedstaatlichen Interessen in der Rechtsprechung des EuGH*, EuR 2011, 3, 7 f.

¹⁵² Vgl. auch EuGH, Rs. 9/74, Slg. 1974, 773, 779 – *Casagrande/Landeshauptstadt München*, EuGH, Rs. 152/82, Slg. 1983, 2323, 2336 – *Forcheri*, EuGH, Rs. 293/83, Slg. 1985, 593, 612 – *Gravier/Stadt Lüttich*, EuGH, Rs. 235/87, Slg. 1988, 5589, 5610 ff. – *Matteucci/Communauté française de Belgique u.a.* sowie *Schwartz*, *Subsidiarität und EG-Kompetenzen*, AfP 1993, 409, 417; *Ukrow/Ress* in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 187.

gegen eine Bündelung der kultur- und medienrelevanten Regelungskompetenz in Art. 167 AEUV. Aus dieser Klausel folgt nicht, dass auch in Politiken und Regelungsbereichen der EU, in denen sie zu beachten ist, das Harmonisierungsverbot des Art. 167 Abs. 5 AEUV quasi als Hypothek in die dortigen Regulierungsbefugnisse ausstrahlt.¹⁵³ Vor diesem Hintergrund gewinnt die Abgrenzung von Art. 167 AEUV zu anderen Kompetenzgrundlagen besondere Brisanz. Weil eine wechselseitige Abgrenzung der Kompetenznormen der EU und die Zuordnung ihrer Rechtsakte zu den einzelnen Kompetenznormen im Hinblick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) mit größtmöglicher Eindeutigkeit erfolgen müssen¹⁵⁴ und weil sich die Rechtsetzungsvoraussetzungen der Kompetenznormen des Unionsrechts insbesondere im Hinblick auf die Regelungsintensität (Ausschluss der Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften?), die Mehrheitserfordernisse im Rat (Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheit oder einfache Mehrheit?) und die Beteiligung des Europäischen Parlaments (Anhörung im besonderen Gesetzgebungsverfahren oder Mitentscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren?) unterscheiden, ist diese Frage auch von unmittelbarer integrationspolitischer Bedeutung.¹⁵⁵ Dieser Kompetenzkonflikt kann auch bei Maßnahmen der EU zur Stärkung zur Förderung eines europäischen Kommunikationsraums unter Stärkung demokratischer und digitaler Resilienz und digitaler Souveränität Bedeutung gewinnen.

These 16: Der Ausschluss einer Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Art. 167 Abs. 5 AEUV bedeutet nicht, dass es der EU verwehrt ist, ihr gesetzte Ziele, zu denen auch demokratische und digitale Resilienz und digitale Souveränität zählen, mit Mitteln anzustreben, denen ihrerseits eine kultur- und mediopolitische Tendenz eigen ist. Weil eine wechselseitige Abgrenzung der Kompetenznormen der EU und die Zuordnung ihrer Rechtsakte zu den einzelnen Kompetenznormen im Hinblick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) mit größtmöglicher Eindeutigkeit erfolgen müssen und weil sich die Rechtsetzungsvoraussetzungen der Kompetenznormen des Unionsrechts unterscheiden, ist diese Frage auch von unmittelbarer integrationspolitischer Bedeutung. Dieser Kompetenzkonflikt kann auch bei Maßnahmen der EU zur Förderung eines europäischen Kommunikationsraums unter Stärkung demokratischer und digitaler Resilienz und digitaler Souveränität Bedeutung gewinnen.

¹⁵³ Vgl. *Stein*, Die Querschnittsklausel zwischen Maastricht und Karlsruhe, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), FS Everling, 1995, 1439, 1451; im Anschluss auch *Niedobitek*, Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäische Union, EuR 1995, 349, 362; *Ukrow/Ress* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 187.

¹⁵⁴ Vgl. *Niedobitek*, Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäische Union, EuR 1995, 349, 360.

¹⁵⁵ Vgl. zu möglichen Kompetenzkonflikten im Blick auf Art. 167 Abs. 4 u. 5 AEUV *Ukrow/Ress* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 187 ff.

2. Sekundärrechtlicher *acquis*

a) AVMD-Richtlinie der EU

Die AVMD-Richtlinie¹⁵⁶ verfolgt primär das Ziel, den Binnenmarkt für audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattformen zu fördern, insbesondere durch die Sicherstellung des freien Empfangs audiovisueller Inhalte innerhalb der EU. Zugleich unterstützt sie die kulturelle Vielfalt in den Mitgliedstaaten und gewährleistet eine Mindestharmonisierung in den Bereichen des Verbraucher- und Jugendschutzes.

Auch wenn in der Vorgänger-Richtlinie, der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Television without Frontiers Directive, TwF-Richtlinie)¹⁵⁷ die mediale Vielfaltssicherung aufgrund fehlender Kompetenzgrundlage keine unmittelbare Zielsetzung war, so spielten Aspekte der Vielfaltssicherung dennoch eine Rolle. In den allgemeinen Erwägungen zur Änderungs-Richtlinie 2007/65/EG¹⁵⁸ wurde z.B. hinsichtlich der Klärung von Zuständigkeitsregeln festgehalten, dass „zur Stärkung des Medienpluralismus in der gesamten Europäischen Union“ jeweils nur ein Mitgliedstaat für einen Anbieter audiovisueller Mediendienste zuständig und der „Informationspluralismus ein grundlegendes Prinzip der Europäischen Union“ sein sollte.¹⁵⁹ Des Weiteren wurde die Einführung des Rechts auf Kurzberichterstattung damit begründet, dass unbedingt der Pluralismus durch die Vielfalt der Nachrichten und Programme in der Europäischen Union gefördert werden muss.¹⁶⁰

Mit der Neuverkündung der konsolidierten Fassung der Richtlinie als AVMD-Richtlinie im Jahr 2010 ging zwar keine inhaltliche Veränderung einher.¹⁶¹ Allerdings wies die Europäische Kommission bereits wenig später im Jahre 2013 im Grünbuch zur Medienkonvergenz¹⁶² darauf hin, dass die AVMD-Richtlinie sowohl auf EU-Ebene als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene zum Erhalt des Medienpluralismus beiträgt. In einer Fußnote erläuterte die Kommission, insoweit die vielfaltsbezogene Bedeutung der Richtlinie wiederum etwas

¹⁵⁶ 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), ABl. L 95 vom 15. April 2010, S. 1 ff, in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 geänderten Fassung, ABl. L 303 vom 28. November 2018, S. 69 ff.

¹⁵⁷ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, ABl. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23 ff.

¹⁵⁸ Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, ABl. L 332 vom 18. Dezember 2007, S. 27 ff.

¹⁵⁹ Erwgr. 28 der Richtlinie 2007/65/EG.

¹⁶⁰ Erwgr. 38 der Richtlinie 2007/65/EG

¹⁶¹ Vgl. hierzu Cole/Ukrow/Etteldorf, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector/Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor, 2021, S. 581 ff.

¹⁶² Europäische Kommission, Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte, COM(2013) 231 final.

relativierend, dass die AVMD-Richtlinie den Medienpluralismus (lediglich) unterstütze, indem sie auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips und z.B. durch Art. 14 den freien Verkehr audiovisueller Mediendienste im Binnenmarkt vorsehe, was wiederum zusammen mit den besonderen Bestimmungen über die Förderung europäischer Werke den Pluralismus der Medien fördere.¹⁶³

Die EU-Kommission betonte im Grünbuch zur Regulierung audiovisueller Mediendienste ebenfalls, dass Medienpluralismus und kulturelle Vielfalt zwar wichtige Werte im Sinne von Art. 167 Abs. 4 AEUV seien, diese jedoch nicht primäre Ziele der AVMD-Richtlinie darstellen.¹⁶⁴ Als Risiken für Meinungs- und Medienvielfalt werden insbesondere die Filterung und Hervorhebung von Inhalten durch Gatekeeper wie Suchmaschinen und Plattformen genannt, da sie den Informationszugang der Nutzer beeinflussen können.

Mit der Änderungs-Richtlinie (EU) 2018/1808 zur AVMD-Richtlinie wurden 2018 erstmals auch Video-Sharing-Plattformen (VSPs)¹⁶⁵ in den Anwendungsbereich der EU-Medienregulierung aufgenommen – an sich bereits ein regulatorischer Vielfaltsbeitrag im Mehr-Ebenen-System der Digitalregulierung. Begründet wurde diese Erweiterung des Anwendungsbereichs der Magna Charta der EU-Medienregulierung mit der ökonomischen und publizistischen Nähe von VSPs zu klassischen audiovisuellen Mediendiensten: Sie konkurrieren um dieselben Zielgruppen und Werbeeinnahmen und üben durch nutzergenerierte Inhalte erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung aus.

Hinsichtlich der Sicherung von Medienpluralismus brachte die Reform im Übrigen keine grundlegenden Neuerungen – geschweige denn einen Paradigmenwechsel in der Vielfaltsicherung durch EU-Regulierung: Zwar werden Pluralismus und kulturelle Vielfalt im Erwgr. 53 (im Kontext der Aufgabenerfüllung durch die nationalen Regulierungsbehörden) als Ziele genannt, doch bleibt ihre Umsetzung weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen.¹⁶⁶

Relevantes neues Element ist – im Wege der Vielfaltssicherung durch Organisationsrecht, die mit entsprechenden Klarstellungen in der Judikatur des BVerfG zum Erfordernis einer staatsunabhängigen Finanzierung der Landesmedienanstalten korrespondiert - die Pflicht zur Einrichtung unabhängiger Regulierungsstellen. in Art. 30 AVMD-Richtlinie. Damit reagierte der Gesetzgeber auf die wachsende Bedeutung transparenter, unparteiischer und effektiver Aufsicht über Medienmärkte. Die Pflicht zur Einrichtung unabhängiger Regulierungsstellen in der AVMD-Richtlinie bildet ein zentrales institutionelles Instrument zur Sicherung von Medienpluralismus und kultureller Vielfalt. Sie soll politische Einflussnahme verhindern, Medienkonzentration begrenzen und eine faire, transparente Regulierung

¹⁶³ *Ibid*, S. 15, Fn. 63.

¹⁶⁴ *Ibid*, S. 12.

¹⁶⁵ Die Richtlinie definiert VSPs als Dienste, deren Hauptzweck (oder wesentliche Funktion) darin besteht, der Öffentlichkeit nutzer erstellte Videos oder Sendungen bereitzustellen, ohne redaktionelle Verantwortung des Anbieters. Die inhaltliche Organisation erfolgt durch den Plattformanbieter etwa durch Anzeige, Tagging oder Reihenfolgefestlegung.

¹⁶⁶ Vgl. Erwgr. 63 der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/1808.

gewährleisten, und damit die strukturellen Voraussetzungen für eine vielfältige, demokratische und ausgewogene Medienlandschaft schaffen.

Als materiell-rechtliche Ausformungen des Vielfaltsgebots verdienen die mit der Novelle aus 2018 geschaffenen Möglichkeiten zur Hervorhebung von Inhalten von öffentlichem Interesse, die Transparenzanforderungen zu Eigentümerstrukturen und die Förderung europäischer Werke besondere Beachtung. Vielfaltsfördernde Tendenz ist auch die Brechung eines isoliert mitgliedstaatlichen Verständnisses der sich aus der AVMD-Richtlinie ergebenen Rechte und Pflichten eigen: Zur besseren Koordination wurde die Regulierung der ERGA (Gruppe europäischer Regulierungsstellen) offiziell in die Richtlinie aufgenommen. Ihre Aufgaben werden mit Inkrafttreten des European Media Freedom Act (EMFA)¹⁶⁷ künftig vom Europäischen Gremium für Mediendienste übernommen.

Hervorgehoben werden muss an dieser Stelle Art. 4 Abs. 1 der AVMD-Richtlinie, welcher die Abweichungsbefugnis der Mitgliedstaaten von den durch die Richtlinie koordinierten Regelungsbereichen betrifft. Diese Norm verdeutlicht, dass selbst im stark regulierten audiovisuellen Bereich kulturpolitische Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten erhalten bleiben soll – insbesondere zur Sicherung von Medipluralismus. Die Mitgliedstaaten sind befugt strengere nationale Vorschriften für inländische Anbieter zu erlassen. Die Abweichungsbefugnis stammt bereits aus der ursprünglichen TwF-Richtlinie und bildet bis heute ein zentrales Element nationaler Gestaltungsspielräume in der Mediaregulierung. Zum Kernbestand – der Möglichkeit, von harmonisierten EU-Regelungen abzuweichen – kamen im Laufe der Zeit ergänzende Vorschriften wie das Umgehungsverbot (Art. 4 Abs. 2) und Verfahren gegen Anbieter anderer Rechtsordnungen (Art. 4 Abs. 4–5) hinzu. Im Rahmen der Auferlegung von strengerer Pflichten für audiovisuelle Mediendiensteanbieter ist insbesondere an die Grundfreiheiten, Grundrechte und allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts als Orientierungspunkte zu denken, namentlich die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff AEUV), die Medienfreiheit (Art. 11 GRC) und den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz.¹⁶⁸ Abweichungen müssen durch Ziele von „allgemeinem Interesse“ gerechtfertigt sein,¹⁶⁹ wobei sich die Definition des allgemeinen Interesses nicht aus der Richtlinie selbst ergibt, sondern aus der Rechtsprechung. Als Ziele sind so z.B. die Kulturförderung sowie auch die Medienvielfalt anerkannt.¹⁷⁰

Des Weiteren sind im Hinblick auf die Sicherung von medialem Pluralismus die schon erwähnten Regelungen zur Förderung europäischer Werke in den Art. 13 bis 16 der AVMD-

¹⁶⁷ Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, ABl. L 2024/1083 vom 17. April 2024.

¹⁶⁸ Vgl. EuGH, C-234/12, ECLI:EU:C:2013:496 – *Sky Italia srl/Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, Rn. 15 ff.

¹⁶⁹ Zur Herleitung dieser Voraussetzung siehe Cole/Ukrow/Etteldorf, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector/Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor, 2021, S. 590 ff.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu *ibid*,

Richtlinie hervorzuheben.¹⁷¹ Die Förderung europäischer Werke ist ein zentrales kulturpolitisches Ziel der AVMD-Richtlinie. Sie soll die kulturelle und sprachliche Vielfalt in Europa sichern, die europäische Film- und Fernsehproduktion stärken, und den Zugang europäischer Inhalte zu Publikum und Märkten verbessern. Diese Zielsetzung knüpft an Art. 16 AEUV an, wonach die EU die kulturelle Vielfalt fördern soll. Nach Art. 16 AVMD-Richtlinie müssen Fernsehveranstalter z.B. einen überwiegenden Anteil ihrer Sendezeit europäischen Werken widmen. Art. 13 AVMD-Richtlinie enthält eine ähnliche Regelung für On-Demand Anbieter, die solche Werke zudem herausgehoben zugänglich machen müssen.¹⁷²

Bedeutsam ist weiter das im Zuge der Reform durch die Richtlinie (EU) 2018/2808 eingeführte Element der Herausstellung von Werken bzw. Inhalten von allgemeinem Interesse in Art. 7a AVMD-Richtlinie.¹⁷³ Mit der Reform im Jahr 2018 wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass Inhalte, die für die Gesellschaft, Demokratie und Kultur besonders bedeutsam sind, auch in einer zunehmend digitalisierten und von Plattformen geprägten Medienlandschaft sichtbar und zugänglich bleiben; es soll verhindert werden, dass Plattformen und Algorithmen im Zuge ihrer Aggregations- und Selektionsleistung rein kommerziellen Kriterien folgen und im Ergebnis die Auffindbarkeit gesellschaftlich relevanter Inhalte beeinträchtigen. Nach Art. 7a AVMD-Richtlinie dürfen Mitgliedstaaten nationale Vorschriften erlassen, um die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse sicherzustellen, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, was als Werk oder Inhalt von allgemeinem Interesse gilt.¹⁷⁴ Die Vorschrift ergänzt somit die Förderung europäischer Werke im Hinblick auf Sichtbarkeit und Zugänglichkeit.

Ein weiterer Themenbereich, der im Zusammenhang mit den zuvor dargestellten Überlegungen zur Auffindbarkeit von Inhalten sowie zur algorithmisch gesteuerten Auswahl und Präsentation von Medienangeboten steht und ebenfalls den Medienpluralismus betrifft, ist die Förderung der Medienkompetenz.¹⁷⁵ Auch diese wurde mit der Novelle der AVMD-Richtlinie im Jahr 2018 erstmals ausdrücklich in den materiellen Richtlinientext aufgenommen. Nach Art. 33a AVMD-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zur Entwicklung von Medienkompetenz zu ergreifen; zudem soll die ERGA (nun Europäisches Forum für Mediendienste) den Austausch bewährter Praktiken unterstützen (Art. 30b Abs. 3 lit. b). Der Begriff Medienkompetenz umfasst die Fähigkeiten, Kenntnisse und das Verständnis, die eine sichere, kritische und verantwortungsvolle Nutzung von Medien ermöglichen. Eine Legaldefinition oder konkrete Vorgaben zur Umsetzung fehlen jedoch, sodass den Mitgliedstaaten weite Gestaltungsspielräume verbleiben. Laut Erwgr. 59 sollen Medienkompetenzmaßnahmen den Bürgern helfen, kritisches Denken zu entwickeln,

¹⁷¹ Zur Entwicklung dieser Regelungen von TwF-Richtlinie zur AVMD-Richtlinie vgl. *ibid*, S. 593 ff.

¹⁷² Im Detail hierzu, *ibid*.

¹⁷³ Vgl. auch Erwgr. 48 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

¹⁷⁴ Zu Art. 7a AVMD-RL im Detail vgl. Cole/Ukrow/Etteldorf, *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector/Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor*, 2021, S. 601 ff.

¹⁷⁵ Zur Medienkompetenzförderung im Detail vgl. ebenfalls *ibid*, S. 606 ff.

Informationen zu bewerten, komplexe Zusammenhänge zu verstehen und zwischen Tatsachen und Meinungen zu unterscheiden. Ziel ist somit die Stärkung der informierten und reflektierten Mediennutzung innerhalb der EU. Dass diese Stärkung zugleich auch digitale Resilienz unterstützen kann, ist evident.

In einer Gesamtschau zeigt sich, dass die AVMD-Richtlinie weiterhin kein umfassendes Konzept der Vielfaltssicherung avisiert, sondern nur einzelne vielfaltsrelevante Aspekte einer Medienregulierung in den Blick nimmt und dabei materiellrechtlich nur eine Mindestharmonisierung vorsieht. Die Mitgliedstaaten behalten erhebliche Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung, was auch der EuGH in der Vivendi-Entscheidung bestätigte: Die Richtlinie harmonisiert nicht abschließend, sondern lässt Raum für nationale Regelungen zur Erreichung öffentlicher Interessen im audiovisuellen Bereich – auch zur Stärkung von digitaler Resilienz und Souveränität und im Blick auf das Bemühen um Stärkung eines europäischen Kommunikationsraums.

b) EMFA

Der European Media Freedom Act (EMFA)¹⁷⁶ gilt seit dem 8. August 2025¹⁷⁷ und zielt darauf ab, einheitliche Vorschriften für das funktionierende Zusammenspiel des Binnenmarkts für Mediendienste in der EU zu schaffen. Dabei werden Medienfreiheit und Medienpluralismus ausdrücklich als tragende Säulen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hervorgehoben – beides wiederum wird als Voraussetzung für einen stabilen und integrativen Medienbinnenmarkt betrachtet.

Zu den spezifischen Zielen des EMFA zählen insbesondere: die Wahrung des Medienpluralismus, die Unabhängigkeit und redaktionelle Freiheit von Medien, sowie der Schutz journalistischer Tätigkeiten.

Der Anwendungsbereich des EMFA ist weit gefasst: Er richtet sich in erster Linie an Mediendiensteanbieter, verstanden als Akteure mit redaktioneller Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit. Damit umfasst die Regulierung nicht nur klassische Medien wie Fernsehen, Radio und Presse (einschließlich Online- und VoD-Dienste), sondern auch neue Formate wie Podcasts oder nutzergenerierte Inhalte mit kommerziellem Charakter.

Darüber hinaus enthält der EMFA auch Bestimmungen für Online-Plattformen, Hersteller und Entwickler von Geräten und Benutzeroberflächen, die Zugang zu Mediendiensten ermöglichen, sowie für Anbieter von Systemen zur Publikumsmessung. Der EMFA zielt auf die Stärkung des Binnenmarkts für Mediendienste durch gemeinsame Mindeststandards zur Wahrung von Medienfreiheit, Medienpluralismus und redaktioneller Unabhängigkeit.

¹⁷⁶ Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, Abl. L. 2024/1083 vom 17.4.2024.

¹⁷⁷ Einige Bestimmungen sind aber schon früher anwendbar gewesen, so das Recht von Rezipienten auf vielfältige Medienn Inhalte (seit November 2024), einige Aspekte in Bezug auf Rechte und Pflichten von Mediendiensteanbietern (seit Februar 2025) und Bestimmungen zur koordinierten Zusammenarbeit (seit Mai 2025).

Der EMFA schafft dazu erstmals ein kohärentes Regelwerk, das sowohl materielle Rechte und Pflichten für Mediendiensteanbieter als auch institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen umfasst.

Auf der einen Seite sollen Empfänger von Mediendiensten ein Recht auf Zugang zu vielfältigen, redaktionell unabhängigen Medieninhalten erhalten, wofür die Mitgliedstaaten entsprechende Rahmenbedingungen gewährleisten müssen. Auf der anderen Seite sichert der EMFA die redaktionelle Unabhängigkeit von Mediendiensten, insbesondere durch den Schutz journalistischer Quellen. Zu den im EMFA festgelegten Pflichten der Mediendiensteanbieter gehören insbesondere Transparenzpflichten über Eigentumsverhältnisse, der interne Schutz redaktioneller Entscheidungen sowie Maßnahmen zur Einhaltung journalistischer Standards. Für öffentlich-rechtliche Medien enthält der EMFA Vorgaben zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit, so etwa bei Ernennungsverfahren.

Der EMFA enthält auch eine Art von Medienprivileg gegenüber sehr großen Online-Plattformen, welche bei der Moderation Inhalte von anerkannten Mediendiensten bevorzugt behandeln müssen.

Nationale Legislativ-, Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen sollen u.a. Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen, und Mitgliedstaaten sollen einen Rechtsrahmen für ein Medienkonzentrationsrecht vorsehen.

Die Landesmedienanstalten in Deutschland bleiben zuständige Behörden, erhalten jedoch nur punktuelle neue Aufgaben im Rahmen des EMFA. Die ERGA (Gruppe europäischer Regulierungsstellen) wird durch das neue Europäische Gremium für Mediendienste (European Board for Media Services – EBMS) ersetzt. Dieses agiert als zentrales Koordinierungsorgan, unterstützt die Kommission, gibt Stellungnahmen ab und begleitet die Umsetzung von EMFA und AVMD-Richtlinie. Ein Kooperationsmechanismus soll grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung verbessern, insbesondere bei Maßnahmen gegen Anbieter aus Drittstaaten. Dessen Wirksamkeit hängt jedoch von bestehenden Befugnissen im nationalen Recht ab, da der EMFA diese nicht harmonisiert. Die Europäische Kommission erhält neue Beobachtungs- und Koordinierungsbefugnisse sowie die Kompetenz zur Erlassung von Leitlinien, die zwar unverbindlich sind, aber zur Harmonisierung beitragen sollen.

c) DSA

Der Digital Services Act (DSA)¹⁷⁸ verfolgt das Ziel, durch harmonisierte Vorschriften ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld zu schaffen und damit das Funktionieren des digitalen Binnenmarkts zu verbessern. Dabei soll Innovationsförderung und Grundrechtsschutz in ein ausgewogenes Verhältnis gesetzt werden.

Der DSA richtet sich an Vermittlungsdienste („intermediary services“) und etabliert einen abgestuften Regulierungsansatz, der sich nach Art und Größe der Dienste richtet. Zu den

¹⁷⁸ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, ABl. L 277 vom 27. Dezember 2022, S. 1 ff.

Vermittlungsdiensten zählen insbesondere: Access-Provider, Caching-Dienste, Hosting-Dienste, sowie als Sonderkategorie große Online-Plattformen und Suchmaschinen.

Auch im DSA finden sich mehrere Vorschriften, die direkt oder indirekt Bedeutung für die Sicherung von medialer Vielfalt haben. Konkret trägt der DSA zur Medienvielfalt vor allem durch Transparenz, Rechenschaftspflichten und die Regulierung von Empfehlungsalgorithmen bei. Er schafft institutionelle Rahmenbedingungen, die dafür sorgen sollen, dass Inhalte nicht unter dem Radar verschwinden – etwa infolge algorithmischer Filterung, mangelnder Moderation in weniger geläufigen Sprachen oder fehlender Nutzerwahl bei der Darstellung von Inhalten.

Neben den allgemeinen Regeln für Vermittlungs- und Hosting-Dienste gelten für Online-Plattformen sowie sehr große Online-Plattformen (VLOPs) und Suchmaschinen (VLOSEs) zusätzliche, spezifische Pflichten. Diese Plattformen, definiert durch eine Reichweite von mehr als 45 Mio. aktiven EU-Nutzern, unterliegen Risikobewertung und Risikominderungspflichten in Bezug auf „systemische Risiken“. Zu solchen Risiken zählen die Verbreitung illegaler Inhalte, Desinformation, die Beeinträchtigung von Grundrechten, negative Auswirkungen auf den demokratischen Diskurs oder den Schutz Minderjähriger. Teil der Risikobewertung kann sein, welche Inhalte überrepräsentiert bzw. unterrepräsentiert sind und wie das Empfehlungsverhalten zur Verstärkung von Inhalten und Meinungen beiträgt. Auch gelten für sie erhöhte Anforderungen an Werbetransparenz und Empfehlungssysteme. Sie müssen offenlegen, wie ihre Empfehlungs- bzw. Ranking-Systeme funktionieren. Auch soll Nutzern die Möglichkeit gegeben werden, Einstellungen der Empfehlungsalgorithmen zu verändern oder zu wählen. Damit lässt sich beeinflussen, wie Inhalte angezeigt werden.

Im Sinne der Transparenz müssen VLOSEs, also VLOPs und VLOSEs, regelmäßig berichten über die Moderation von Inhalten, wie viele Ressourcen (menschlich und technisch) sie einsetzen, wobei die Offenlegung in jeder der 24 offiziellen EU-Sprachen erfolgen muss.¹⁷⁹ Dies schafft Anreize für eine Gestaltung auch von Inhalten im Sinne sprachlicher Vielfalt und damit verbunden auch Meinungsvielfalt im Mehr-Ebenen-System der EU und hilft zu überwachen, ob Inhalte in weniger verbreiteten Sprachen vernachlässigt werden – was seinerseits demokratische und digitale Resilienz befördern kann. Das gleiche Potential für eine Förderung dieser beiden Ausformungen von Resilienz weist auch die durch den DSA vorgegebene Offenlegung von Moderationsrichtlinien auf: Sie soll verdeutlichen wie Entscheidungen getroffen werden, z.B. über Löschungen oder die Sichtbarkeit von Inhalten, und stärkt insoweit ebenfalls die dezentrale, nicht zuletzt auch zivilgesellschaftliche Kontrolle über die Wahrung der Grundwerte der EU in einer Plattformökonomie, die durch Akteure außerhalb der EU geprägt ist. Diese zivilgesellschaftlich fundierten Kontrollmöglichkeiten tragen ihrerseits zur Entwicklung eines europäischen Kommunikationsraumes bei, da die Agenda der Kontrollbedürfnisse zunehmend transnational entwickelt werden dürfte. Hier könnten sich Entwicklungen wiederholen, wie sie aus dem Bereich der Kontrolle der Wahrung von Datenschutzvorgaben vertraut sind.

¹⁷⁹ Art. 42(2)(c) DSA.

These 17: Die AVMD-Richtlinie der EU zielt auch weiterhin – ungeachtet vielfaltsfördernder Elemente wie insbesondere den Regelungen zur Hervorhebung von Inhalten von öffentlichem Interesse, den Transparenzanforderungen zu Eigentümerstrukturen und der Förderung europäischer Werke – nicht auf ein umfassendes Konzept der Vielfaltssicherung, zumal diese materiellrechtlichen Vorgaben nur als eine Mindestharmonisierung konzipiert sind. Die Richtlinie harmonisiert nicht abschließend, sondern lässt Raum für nationale Regelungen zur Erreichung öffentlicher Interessen im audiovisuellen Bereich – auch zur Stärkung von digitaler Resilienz und Souveränität und im Blick auf das Bemühen um Stärkung eines europäischen Kommunikationsraums. Auch die Regelungen des EMFA und des DSA weisen zwar nach ihren jeweiligen Erwägungsgründen eine pluralismuswahrende Tendenz auf und geben den Mitgliedstaaten Vielfaltsschutz als Regulierungsziel vor. Auch diese Rechtsakte der EU münden indessen nicht in eine Ablösung der primär mitgliedstaatlichen Verantwortung für Vielfaltsförderung im Allgemeinen und die Förderung eines europäischen Kommunikationsraums im Besonderen – auch im digitalen Zeitalter.

III. Die Bedeutung eines europäischen Kommunikationsraumes für demokratische und digitale Resilienz

1. Auf dem Weg zu einem europäischen Kommunikationsraum

Die territoriale Ausrichtung eines Kommunikationsraums und einer gemeinsamen Öffentlichkeit stehen in unmittelbarem Zusammenhang, ja sind letztlich unter demokratischem Blickwinkel Ausprägungen des gleichen Ansatzes der Verknüpfung eines geographischen und eines kommunikativen Raumbegriffs.

Die Entstehung eines europäischen Kommunikationsraums, hier verstanden als ein EU-Raum der Massenkommunikation, setzt die Durchbrechung traditioneller nationalstaatlicher Begrenzungen auf vier Ebenen voraus:

- auf der Ebene der Anbieter von massenkommunikativ bedeutsamen Inhalten i.S. der Öffnung für transnational agierende, für die Massenkommunikation relevanter Akteure
- auf der Ebene der Rezipienten von massenkommunikativ bedeutsamen Inhalten i.S. der Befähigung und der Bereitschaft, eigenes Nutzungsverhalten nicht auf Inhalte aus dem Staat zu beschränken, dessen Staatsangehörigkeit der Rezipient besitzt
- auf Ebene der Vorformung massenkommunikativer Prozesse im Bereich der Vermittlung von Sachverhalten wie ihrer politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Einordnung die Vernetzung von Teilhabern an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, namentlich auch Parteien, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen über Grenzen hinweg

- auf Ebene der Regulierung die Festlegung zumindest von Grundlagen des für die Massenkommunikation bedeutsamen Regelwerks durch die EU.

Auf sämtlichen Ebenen haben sich seit der *Lissabon*-Entscheidung¹⁸⁰ des BVerfG Veränderungen ergeben, die es rechtfertigen, von einem weiter vertieften europäischen Kommunikationsraum im Werden zu sprechen.

- Inzwischen gibt es sowohl im Print- und im klassischen Rundfunkbereich, aber auch in der Online-Welt Akteure, die ganz bewusst nicht mehr nur auf Zielpublikum lediglich in einem der Mitgliedstaaten der EU ausgerichtet sind. Erwähnung verdienen insoweit aktuell z.B.
 - ARTE
 - EUobserver
 - Euractiv
 - Euronews
 - Europe Elects
 - Politico Europe / Politico
 - The European
- In Bezug auf das Mediennutzungsverhalten von Rezipienten verdient Beachtung, dass nach jüngeren Studien die Bedeutung der Sprachenvielfalt als Hemmnis für eine transnationale Öffentlichkeit, auf die sich auch das BVerfG in seiner *Lissabon*-Entscheidung bezog, überschätzt wurde. Denn das Mehr-Ebenen-System der EU, innerhalb dessen das Integrationsprogramm der EU umgesetzt wird, lebt auch davon, dass sich auch innerhalb sprachlich jeweils homogen verfasster nationaler Öffentlichkeiten grundsätzlich eine europäische Öffentlichkeit ausbilden kann. Zudem erschließt sich auch im Vergleich mit anderen transnationalen Politikräumen wie dem südamerikanischen Mercosur, dass der Einfluss von politischen Strukturen auf die Ausbildung einer transnationalen Öffentlichkeit offenbar sehr viel größer ist als der einer gemeinsamen Sprache.¹⁸¹
- In Bezug auf die transnational strukturierte Meinungs- und Willensbildung mit Bezug zur EU verdienen neben der Europäischen Bürgerinitiative und den europäischen politischen Parteien nicht zuletzt auch gemeinsame Wahllisten zum Europäischen Parlament (EP) sowie die Wahl von Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten und gemeinsame Diskussionsrunden dieser Spitzenkandidaten in Medien aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten im Vorfeld der Wahlen zum EP Beachtung.

¹⁸⁰ BVerfGE 123, 267.

¹⁸¹ Vgl. *Mono*, Ein Politikraum, viele Sprache, welche Öffentlichkeit? Fragen zu Potenzial und Restriktionen von Öffentlichkeit in transnationalen Politikräumen am Beispiel der Europäischen Union, 2008.

- In Bezug auf den regulatorischen Rahmen für das Entstehen eines europäischen Kommunikationsraumes ist schließlich bedeutend, dass sich der Einfluss der EU auf die Kommunikationsordnung seit den Zeiten der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG sowohl in Bezug auf erfasste Akteure (nunmehr auch Abrufdienste, Videosharing-Plattformdienste, Intermediäre, Suchmaschinen) und erfasste Themen (namentlich Auffindbarkeit von Inhalten, Transparenzgebote, Diskriminierungsverbote) als auch in Bezug auf den gewählten Rechtsaktstypus und den damit grundsätzlich erreichten Verbindlichkeitsgrad (von der Richtlinie in Richtung auf die Verordnung) deutlich erweitert hat.

These 18: Die territoriale Ausrichtung eines Kommunikationsraums und einer gemeinsamen Öffentlichkeit sind letztlich unter demokratischem Blickwinkel Ausprägungen des gleichen Ansatzes der Verknüpfung eines geographischen und eines kommunikativen Raumbegriffs. Die Entstehung eines europäischen Kommunikationsraums, hier verstanden als ein EU-Raum der Massenkommunikation, setzt die Durchbrechung traditioneller nationalstaatlicher Begrenzungen auf vier Ebenen voraus:

- auf der Ebene der Anbieter von massenkommunikativ bedeutsamen Inhalten i.S. der Öffnung für transnational agierende, für die Massenkommunikation relevanter Akteure
- auf der Ebene der Rezipienten von massenkommunikativ bedeutsamen Inhalten i.S. der Befähigung und der Bereitschaft, eigenes Nutzungsverhalten nicht auf Inhalte aus dem Staat zu beschränken, dessen Staatsangehörigkeit der Rezipient besitzt
- auf Ebene der Vorformung massenkommunikativer Prozesse im Bereich der Vermittlung von Sachverhalten wie ihrer politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Einordnung die Vernetzung von Teilhabern an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, namentlich auch Parteien, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen über Grenzen hinweg
- auf Ebene der Regulierung die Festlegung zumindest von Grundlagen des für die Massenkommunikation bedeutsamen Regelwerks durch die EU.

Auf sämtlichen Ebenen haben sich seit der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG Veränderungen ergeben, die es rechtfertigen, von einem weiter vertieften europäischen Kommunikationsraum im Werden zu sprechen.

2. Resilienz und zivilgesellschaftliches Engagement

Der wesentliche Mehrwert einer aktiven Zivilgesellschaft¹⁸² für einen Staat und eine Gesellschaft im Zeitalter digitaler Herausforderungen liegt vor allem in ihren kreativen

¹⁸² Der Begriff Zivilgesellschaft bezeichnet den Bereich innerhalb der Gesellschaft, der zwischen dem staatlichen, dem wirtschaftlichen und dem privaten Sektor angesiedelt ist. Die Zivilgesellschaft umfasst die Gesamtheit des Engagements der Menschen – zum Beispiel in Vereinen, Verbänden und vielfältigen (unorganisierten und spontanen) Formen von Initiativen und sozialen Bewegungen; vgl. BMZ (Hrsg.),

Beiträgen zu einem sozialverträglichen digitalen Wandel, aber auch zur digitalen Krisenresilienz in Form von Gelegenheiten zum Engagement, Inklusion und Partizipation sowie in der Herausbildung von sozialem Kapital und Gemeinschaft.¹⁸³ Solches zivilgesellschaftliches Engagement wird unter den Rahmenbedingungen der modernen Kommunikationsordnung nicht zuletzt in sozialen Netzwerken organisiert und über solche Netzwerke befördert.

Für die Stärke, nicht zuletzt auch die demokratische Kraft jeder Gesellschaft ist es essenziell, dass ihre Mitglieder ein positives Verhältnis zu ihr haben und sich an ihrer Gestaltung beteiligen. Dieses Mitwirken zu ermöglichen, ist die erste Aufgabe der Zivilgesellschaft – und stärkt demokratische Resilienz. Die Zivilgesellschaft übernimmt in diesem Kontext selbstorganisiert und freiwillig eine Vielzahl von Aufgaben, um die Wirkung von Krisen aktiv über die Mitglieder der Gesellschaft abzufedern – und stärkt damit ihre Solidarität und den Zusammenhalt in der Gesellschaft. „Die Zivilgesellschaft wird damit zur (unverzichtbaren) Krisenreaktionsressource“.¹⁸⁴ Diese Ressource kann auch im Kontext von Krisen des demokratischen Systems, nicht zuletzt im Kontext von Bemühungen zur Delegitimierung des demokratischen Systems, ihre Wirkung entfalten.

Der Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements kommt aber auch in einer mit diesen Delegitimierungsbemühungen vielfach verbundenen prekären sicherheitspolitischen Situation mit Elementen hybrider Kriegsführung eine im Blick auf den Staats- wie den europäischen Integrationszweck Sicherheit herausgehobene Bedeutung zu. Eine solche Stärkung lässt sich ohne mediale Aufgeschlossenheit nicht erreichen. Denn wo kein Gefahrenbewusstsein existiert, ist es schwierig, Resilienz zu entwickeln.¹⁸⁵

Die Digitalisierung erweist sich in diesem Zusammenhang als janusköpfig: Einerseits ermöglicht sie es der Zivilgesellschaft, Angebote ins Virtuelle zu verlagern, kostengünstig anzubieten und mehr Menschen zu erreichen. Dafür braucht es aber sowohl Infrastruktur als auch Know-how, um diese Möglichkeiten zu erschließen und das bestehende Angebot sinnvoll zu erweitern.¹⁸⁶ Unter den Bedingungen der Digitalisierung kann Zivilgesellschaft ihr Potential als Krisenreaktionsressource deshalb nur bei Förderung von Digitalkompetenz im gesellschaftlichen Raum entfalten. Digitalkompetenz und digitale Resilienz stehen insofern in einem engen Zusammenhang.

Gerade den baltischen EU-Staaten könnte vor diesem Hintergrund in einem Mehr-Ebenen-System demokratischer und digitaler Resilienz ein besonderes Gewicht als Katalysator resilienten Risikobewusstseins zukommen:

Definition „Zivilgesellschaft“, 2022, abrufbar unter: <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/zivilgesellschaft-14976>.

¹⁸³ Vgl. *Betterplace Lab*, Nicht kleinzuksiren. Was die Zivilgesellschaft resilient macht, 2024, S. 14; *Strachowitz*, Basiswissen Zivilgesellschaft, Berlin 2020, S. 14.

¹⁸⁴ *Betterplace Lab*, Nicht kleinzuksiren. Was die Zivilgesellschaft resilient macht, 2024, S. 16.

¹⁸⁵ Vgl. Möller/Müller, Resilienz von unten, IP 5/2025, 68, 68.

¹⁸⁶ Vgl. *Betterplace Lab*, Nicht kleinzuksiren. Was die Zivilgesellschaft resilient macht, 2024, S. 18.

„Die gesellschaftliche Resilienz der baltischen Staaten röhrt von einem tiefen Verständnis davon, dass Freiheit keine Selbstverständlichkeit ist und immer wieder verteidigt werden muss – eine Erfahrung, die geprägt ist durch die sowjetische Besatzung und eine klare Bedrohungswahrnehmung durch Russland weit vor der vollumfänglichen Invasion der Ukraine im Jahr 2022 ... Dieses historische Bewusstsein hat eine wachsame Gesellschaft geformt, die demokratische Institutionen wertschätzt und Sicherheit als Grundlage von Selbstbestimmung Priorität beimisst“.¹⁸⁷

3. Perspektiven demokratischer und digitaler Resilienz für die EU und die Funktion eines transnationalen medialen Resonanzraums

Resilienz, auch in Form demokratischer und digitaler Resilienz, ist eine Fähigkeit, die sich aus verschiedenen Ressourcen zusammensetzt. Diese Ressourcen setzen sich zusammen aus unterschiedlichen Fähigkeiten, Praktiken und Rahmenbedingungen. Fünf inhaltliche Resilienzressourcen-Cluster verdienen dabei besondere Beachtung:

- auf der nicht greifbaren, organisationspsychologischen bzw. -kulturellen Ebene sind das die Cluster
 - „Sinn und Werte“,
 - „Soziale Bindung“,
 - „Führung und Struktur“ sowie
 - „Antizipation und Lernkultur“.
- auf der greifbaren Ebene sind es die „materiellen Ressourcen“.¹⁸⁸

Für die Vermittlung von Werten, die Entwicklung und Förderung sozialer Bindung und die Qualität einer Lernkultur ist der Kommunikationsraum, innerhalb dessen zivilgesellschaftliches Engagement dargestellt, unterstützt oder kritisiert wird, von grundlegender Bedeutung. Der betreffende Kommunikationsraum ist Faktor und Medium auch von demokratischer und digitaler Resilienz. Je stärker sich Bemühungen, demokratische und digitale Resilienz zu schwächen, seitens dritter Staaten und/oder ihrer Agenten transnational auf eine Mehrzahl von Mitgliedstaaten oder die EU mit ihren Organen als solche ausrichtet, um so bedeutsamer sind in Antwort hierauf grenzüberschreitende Sensibilisierungen für resilienzbezogene Gefährdungslagen und Herausforderungen. Diese Sensibilisierungen stärken das Entstehen eines transnationalen medialen Resonanzraums – auch im Blick auf zivilgesellschaftliches Engagement für die Wahrung und Stärkung des Integrationsprojekts EU als wertegebundenem und wehrhaftem Projekt.

¹⁸⁷ Linas Kojala, Direktor des Geopolitics and Security Studies Center (GSSC), beim Bergedorfer Gesprächskreis im April 2025 in Vilnius; zitiert *ibidem*, S. 69

¹⁸⁸ Betterplace Lab, Nicht kleinzukrisen. Was die Zivilgesellschaft resilient macht, 2024, S. 37.

These 19: Nicht zuletzt auch für die Vermittlung von Werten ist der Kommunikationsraum, innerhalb dessen zivilgesellschaftliches Engagement dargestellt, unterstützt oder kritisiert wird, von grundlegender Bedeutung. Der betreffende Kommunikationsraum ist Faktor und Medium auch von demokratischer und digitaler Resilienz. Je stärker sich Bemühungen, demokratische und digitale Resilienz zu schwächen, seitens dritter Staaten und/oder ihrer Agenten transnational auf eine Mehrzahl von Mitgliedstaaten oder die EU mit ihren Organen als solche ausrichtet, um so bedeutsamer sind in Antwort hierauf grenzüberschreitende Sensibilisierungen für resilienzbezogene Gefährdungslagen und Herausforderungen.

D. Wehrhafte Demokratie und ihre Bedeutung für einen europäischen Kommunikationsraum und demokratische Resilienz in Europa

I. Einführung

Mit der am 21. November 1990 unterzeichneten „Charta von Paris für ein neues Europa“¹⁸⁹ erfuhr der Siegeszug des Demokratieprojekts im KSZE-Rahmen nach dem Ende der Block-Konfrontation des Kalten Krieges eine besondere völkerrechtliche Signatur. Die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten riefen „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ aus und verpflichteten sich „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“. Demokratie wurde als „der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle“ eingeordnet. Auch wenn es sich bei der Charta nur um *soft law* handelt, markiert sie doch eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer zumindest regional relevanten Bedeutung des Demokratiegebots als Völkerrechtsnorm.¹⁹⁰ 35 Jahre danach bleibt die Demokratie allerdings gefährdet – im Inneren wie international. Karl Popper sprach 1945 noch unter dem unmittelbaren Eindruck totalitärer Herrschaftsformen von „der offenen Gesellschaft und ihren Feinden“.¹⁹¹ In den letzten drei Jahrzehnten sah und sieht sich diese offene Gesellschaft der Demokratie mit zunehmender Wirkkraft alter und neuer Feinde in einem globalen Systemwettbewerb gegenüber. Auch das Entstehen eines europäischen Kommunikationsraums freien, transnationalen und vielfältigen Diskurses wird durch diesen Systemwettbewerb beeinflusst.

Dem Schutzbedürfnis der *citoyens* des europäischen Demokratieverbundes dient fortdauernd auch vor diesem Hintergrund eine wehrhafte Ausformung von Demokratie. Wehrhafte Demokratie hat sich immer wieder in neuen Gefährdungslagen zu bewähren – bei der Bewältigung der Herausforderungen durch Cyberattacken,¹⁹² beim Kampf gegen links- und rechtsextremistische Gewalt sowie islamistischen Terror und ihre jeweiligen Wurzeln im Netz,¹⁹³ aber auch bei Hass und Hetze im Netz – nicht zuletzt auch mit Blick auf ihren *chilling effect* in Bezug auf die Ausübung von demokratischen und kommunikationsrechtlichen Freiheiten wegen der Sorge vor digitaler Gewalt und Beeinträchtigungen der

¹⁸⁹ Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 137, 24. November 1990, 1409–1415.

¹⁹⁰ Vgl. Ehm, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013, S. 15 ff.; Kokott, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, ZaöRV 2004, 517, 525 ff.; Ukwow, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exzesse, ZEuS 2021, 65, 67.

¹⁹¹ Popper, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band I – Der Zauber Platons, Band II – Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen, 8. Aufl. 2003.

¹⁹² Vgl. Bens, Cyberwar und völkerrechtliches Selbstverteidigungsrecht, Bonner Rechtsjournal 2011, 149, 149 ff.

¹⁹³ Vgl. Ukwow, Jörg, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exzesse, ZEuS 2021, 65, 68.

Privatsphäre. Wehrhafte Demokratie hat sich im Übergang zum zweiten Viertel des 21. Jahrhunderts aber auch damit auseinanderzusetzen, dass zunehmend internationale Akteure mit illiberaler Tendenz Einfluss auf nationale Meinungsbildungsprozesse gewinnen wollen – und diese Akteure auch innerhalb der EU einen Resonanzboden bei autoritären Erweckungsapologeten finden.¹⁹⁴ Dem Konzept der Wehrhaftigkeit kommt dabei insbesondere in Krisenzeiten besondere Bedeutung zu, in denen Desinformation, Fake News und Verschwörungsmythen auf einen fruchtbaren Resonanzboden bei einem Teil der um Erklärung von Ausnahmezuständen bemühten Bevölkerung treffen, die Alternativlosigkeit des aktuellen politischen Agierens – zu Recht – in Frage stellen.¹⁹⁵

These 20: Auch das Entstehen eines europäischen Kommunikationsraums freien, transnationalen und vielfältigen Diskurses wird durch den Systemwettbewerb zwischen liberalen und illiberalen Kräften beeinflusst. Dem Schutzbedürfnis der *citoyens* des europäischen Demokratieverbundes dient fortdauernd auch vor diesem Hintergrund eine wehrhafte Ausformung von Demokratie. Sie beugt einem *chilling effect* mit Blick auf die Ausübung demokratischer und kommunikationsgrundrechtlicher Freiheiten vor – ein *chilling effect*, der auch die Entwicklung eines europäischen Kommunikationsraums beeinträchtigt.

II. Wehrhafte Demokratie im Zeitalter von Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung

Die freiheitlichen Gesellschaften und die Mitgliedstaaten freiheitlich-demokratischer Grundordnung des europäischen Integrationsverbundes¹⁹⁶ leben in digitalen und zunehmend auch KI-bezogenen Herausforderungen, denen nur medien-, digital- und KI-kompetente Gesellschaften in den Mitgliedstaaten der EU wehrhaft und werteorientiert begegnen können und die ein integrationsoffener Mitgliedstaat¹⁹⁷ in einer als Solidargemeinschaft verfassten EU werteorientiert wehrhaft anzugehen hat. Wehrhaft kann Demokratie im Zeitalter von Digitalisierung,¹⁹⁸ Europäisierung und Globalisierung¹⁹⁹ nicht mehr nur national

¹⁹⁴ Vgl. z.B. *Heitmeyer*, Autoritäre Versuchungen, 2018, S. 16 ff.

¹⁹⁵ Vgl. *Ukrow*, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exesse, ZEuS 2021, 65, 68.

¹⁹⁶ Vgl. hierzu für Deutschland z.B. *Gusy*, Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 1980, 279, 279 ff.

¹⁹⁷ Vgl. zur Integrationsoffenheit des Staates des GG BVerfGE 37, 271, 280; BVerfGE 123, 267, 344; *Hobe*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998; *Kotzur*, Deutschland und die internationalen Beziehungen – „offene Staatlichkeit“ nach 60 Jahren Grundgesetz, JÖR 2011, 389, 389 ff.

¹⁹⁸ Zur demokratischen Bedeutung von Digitalisierung vgl. z.B. *Berg/Rakowski/Thiel*, Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung, ZPol 2020, 171, 171 ff.; *Hofmann*, Mediatisierte Demokratie in Zeiten der Digitalisierung– Eine Forschungsperspektive, in: dies. u.a., Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven, 2019, S. 27 ff.

¹⁹⁹ Zur demokratischen Bedeutung von Europäisierung und Globalisierung vgl. z.B. *Calliess* (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsbund, Tübingen 2007; *Giegerich*, Demokratie gestalten im Zeitalter von Europäisierung und Globalisierung, 2018; *Grimm, Dieter*, Die Zukunft der

sein – mag auch der Bezugsrahmen von Demokratie zumindest aus Sicht des BVerfG in seiner auf die europäische Integration bezogenen Judikatur weiterhin staatlich definiert sein.²⁰⁰ Wehrhaftigkeit der Demokratie ist vielmehr – auch im Interesse europäischer digitaler Souveränität²⁰¹ sowie zur Förderung eines Entstehens eines europäischen Kommunikationsraumes in der EU – ergänzend, wenn auch – wie im Übrigen die demokratische Verfasstheit der EU selbst – lückenhaft in der EU ermöglicht und in einer transnationalen Ausrichtung²⁰² auch jenseits der EU geboten und gefordert.

These 21: Die freiheitlichen Gesellschaften und die Mitgliedstaaten freiheitlich-demokratischer Grundordnung des europäischen Integrationsverbundes leben in digitalen und zunehmend auch KI-bezogenen Herausforderungen, denen nur medien-, digital- und KI-kompetente Gesellschaften in den Mitgliedstaaten der EU wehrhaft und werteorientiert begegnen können. Wehrhaftigkeit der Demokratie ist dabei – auch im Interesse europäischer digitaler Souveränität sowie zur Förderung eines Entstehens eines europäischen Kommunikationsraumes in der EU ermöglicht und in einer transnationalen Ausrichtung auch jenseits der EU geboten und gefordert.

III. Extremistische Herausforderungen als möglicher Katalysator einer wehrhaften europäischen Demokratie

Um Fehlentwicklungen des demokratischen Prozesses, die dessen Bestand gefährden, unterbinden zu können, hat sich während und nach den Erfahrungen mit totalitären und autoritären politischen Systemen nicht nur in Deutschland,²⁰³ sondern auch in anderen EU-Mitgliedstaaten²⁰⁴ das Konzept der wehrhaften Demokratie entwickelt: Durch eine gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung, aber auch mit Mitteln des Rechts soll die Demokratie gegen Feinde und Gefährder verteidigt werden.

Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung, 2012; *Kokott*, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, VVDStRL Bd. 63, 2004, S. 7 ff.; *Mayer*, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?, VVDStRL Bd. 75, 2016, S. 7 ff.

²⁰⁰ Vgl. BVerfGE 129, 124, 179; 151, 202, 288; kritisch hierzu z.B. *Calliess/Hartmann*, Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit, 2014, S. 73 ff.; *Habermas*, Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible, EJL 2015, 546 ff.

²⁰¹ Vgl. hierzu z.B. auch *Beyerer/Müller-Quade/Reussner*, Karlsruher Thesen zur Digitalen Souveränität Europas, DuD 2018, 277 ff.; *Peuker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung. Digitale Souveränität als verfassungsrechtliches Leitbild, 2020.

²⁰² Vgl. zu dieser Dimension wehrhafter Demokratie *Wagrandi*, Transnational Militant Democracy, GlobCon 2018, 143 ff. Speziell zu transnationalen Anforderungen an den Schutz der EU-Grundrechte *Canor*, – Solange horizontal – Der Schutz der EU-Grundrechte zwischen den Mitgliedstaaten, ZaöRV 2013, 249, 264 ff.

²⁰³ Vgl. hierzu z.B. *Thiel*, Wehrhafte Demokratie, 2003.

²⁰⁴ Vgl. *Klamt*, Die Europäische Union als Streitbare Demokratie. Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee, 2012, S. 36 ff.

Auch in der EU als demokratischem Integrationsverbund ist wehrhafte Demokratie im Werden. Mögliche Adressaten entsprechender Abwehrmaßnahmen gegen demokratie- und pluralismusgefährdende Aktivitäten sind sowohl rechtspopulistisch regierte Mitgliedstaaten als auch rechtspopulistische europäische politische Parteien.²⁰⁵

Das schärfste Schwert, dass der EU-Vertrag gegen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt, die sich gegen das Wertefundament des europäischen Demokratie- und Verfassungsverbundes stellen, ist dessen Art. 7.²⁰⁶ Indessen ist die Aktivierung dieses Instruments materiell- und verfahrensrechtlich an hohe Hürden gekoppelt: Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten der EU, des EP oder der Europäischen Kommission kann der Rat nach Art. 7 Abs. 1 EUV mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des EP²⁰⁷ feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Bei gleicher Ausgestaltung des Initiativrechts sowie des Mitwirkungsrechts des EP kann der Europäische Rat nach Art. 7 Abs. 2 EUV (nur) einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Wurde die Feststellung nach Art. 7 Abs. 2 EUV getroffen, so kann der Rat gemäß Art. 7 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat.²⁰⁸

Eine schwerwiegende Verletzung des Wertefundaments der EU durch einen Mitgliedstaat kann auch in einer nachhaltigen Missachtung von Pluralismus und Toleranz im Ergebnis der mitgliedstaatlichen Medienordnung wurzeln. Auch insoweit besteht allerdings für beide Feststellungen – sowohl die Gefahr als auch das tatsächliche Vorliegen einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat – ein Beurteilungsspielraum.²⁰⁹ Die Art, wie dieser Beurteilungsspielraum ausgeübt wird, kann wiederum durch den medialen Diskurs zum Verhalten dieses Mitgliedstaats in Drittstaaten nicht unerheblich beeinflusst werden.

Der Beurteilungsspielraum kann ebenso wie das Ermessen, ob gegen einen Mitgliedstaat eingeschritten wird, in einer am Grundsatz „im Zweifel für die Wahrung von Demokratie

²⁰⁵ Vgl. *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47, 57.

²⁰⁶ Vgl. zu diesem Sanktionsverfahren *Klamt*, Die Europäische Union als Streitbare Demokratie. Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee, 2012, S. 311 ff.; *Sandfort*, Der Schutz der gemeinsamen Werte (Art. 2 EUV) innerhalb der EU am Beispiel Ungarns, 2014, S. 26 ff.

²⁰⁷ Für die Zwecke des Art. 7 EUV beschließt das Europäische Parlament nach Art. 354 Abs. 4 AEUV mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

²⁰⁸ Gemäß Art. 354 Abs. 1 AEUV wirkt der betroffene Mitgliedstaat bei den entsprechenden Abstimmungen in Rat und Europäischem Rat nicht mit, bei der Berechnung des Drittels oder der vier Fünftel der Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 1 und 2 EUV wird er außerdem nicht berücksichtigt.

²⁰⁹ Vgl. *Schorkopf* in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. El Mai 2025, Art. 7 EUV, Rn. 21, 29 ff.

und Pluralismus“ ausgerichteten Weise ausgeübt werden²¹⁰ - und dürfte um so eher in diese Richtung ausgeübt werden, je stärker sich in der Medienöffentlichkeit des Mehr-Ebenen-Systems der EU eine entsprechende journalistisch-redaktionelle Erwartungshaltung entwickelt.

Gegen eine solche freiheitlich-demokratische Profilierungsmöglichkeit sprechen allerdings nicht zuletzt die erforderlichen Quoren in Rat und Europäischem Rat: Je mehr populistische oder autoritäre Kräfte auf das Regierungshandeln von Mitgliedstaaten Einfluss nehmen können, um so schwerer ist bereits die Aktivierung des Schutzmechanismus nach Art. 7 Abs. 1 EUV. Schon hier kann sich – i.S. einer „Koalition der Betroffenen“²¹¹ – eine Sperrminorität von Regierungen von Mitgliedstaaten etablieren, die von populistischen oder gar autoritären Kräften mitgetragen werden oder zumindest auf deren Tolerierung angewiesen sind. Dies gilt erst recht für die Beschlussfassung im Europäischen Rat. Mit Blick auf den erreichten Einfluss rechtspopulistischer Bewegungen auf Regierungen einerseits und den Grad ihrer Zusammenarbeit andererseits dürften sich beim derzeitigen Stand der Dinge Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV als stumpfes Schwert im Kampf gegen rechtspopulistische Gefährdungen und Verletzungen der Werteordnung der EU erweisen.²¹²

Der juristische Instrumentenkasten für einen solchen Kampf um das gemeinsame freiheitlich-demokratische, auch Medienfreiheit und -vielfalt erfassende Wertefundament der EU ist indes nicht auf Art. 7 EUV begrenzt: Die Europäische Kommission (auf der Grundlage von Art. 258 AEUV) sowie dritte Mitgliedstaaten (auf der Grundlage von Art. 259 AEUV) können gegen einen Mitgliedstaat, der die Werteordnung des Art. 2 EUV durch antipluralistische und intolerante Ausrichtung seiner Medienordnung verletzt, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einleiten. Ein solches Verfahren kann nicht nur auf eine Verletzung von sekundärem Medien-Unionsrecht i.e.S. wie z.B. der EMFA oder von sekundärem Unionsrecht i.w.S. wie z.B. dem Anti-Diskriminierungsrecht gestützt werden.²¹³ Vielmehr ist auch Art. 2 EUV selbst ein geeigneter Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Frage, ob ein Mitgliedstaat seinen unionsrechtlichen Pflichten genügt. Es widerspräche dem sog. *effet utile* dieser Regelung, wenn man sie nicht auch zum Bezugspunkt für Vertragsverletzungsverfahren machen könnte.²¹⁴ Dieses Instrumentarium zu nutzen ist beim

²¹⁰ Vgl. *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47, 57.

²¹¹ *Schorkopfin*: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 7 EUV Rdnr. 21.

²¹² Vgl. hierzu bereits *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47, 58.

²¹³ Vgl. hierzu EuGH, Rs. C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687 – *Kommission/Ungarn*; dazu z.B. Vincze, The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution, EPL 2013, 489 ff.

²¹⁴ So aber für die Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon, vgl. *Frowein*, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, EuR 1983, 301, 310 f.; *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte. Rechtsfragen zu Art. 7 EU. 2002, S. 54 ff.; wie hier z.B. auch Murswieck, Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung, NVwZ 2009, 481, 482; *Sandfort*, Der Schutz der gemeinsamen Werte (Art. 2 EUV) innerhalb der EU am Beispiel Ungarns, 2014, S. 21 ff.

derzeitigen Stand der Judikatur des EuGH keine Frage unüberwindbarer Rechtshindernisse, sondern der rechtspolitischen Bereitschaft, im Kampf gegen populistische oder gar autoritäre Gefährdungen der Werteordnung auch juristische Risiken einzugehen.²¹⁵

These 22: Mögliche Adressaten wehrhaft-demokratischer Abwehrmaßnahmen gegen demokratie- und pluralismusgefährdende Aktivitäten seitens der EU können sowohl Mitgliedstaaten als auch europäische politische Parteien sein. Der juristische Instrumentenkasten für einen solchen Kampf um das gemeinsame freiheitlich-demokratische, auch Medienfreiheit und -vielfalt erfassende Wertefundament der EU ist dabei nicht auf Art. 7 EUV begrenzt: Die Europäische Kommission sowie dritte Mitgliedstaaten können gegen einen Mitgliedstaat, der die Werteordnung des Art. 2 EUV durch antipluralistische und intolerante Ausrichtung seiner Medienordnung verletzt, ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einleiten. Ein solches Verfahren kann nicht nur auf eine Verletzung von sekundärem Medien-Unionsrecht i.e.S. wie z.B. des EMFA oder von sekundärem Unionsrecht i.w.S. wie z.B. dem Anti-Diskriminierungsrecht gestützt werden. Vielmehr ist auch Art. 2 EUV selbst ein geeigneter Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Frage, ob ein Mitgliedstaat seinen unionsrechtlichen Pflichten genügt.

IV. Abkehr vom TINA-Ansatz und Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit in Reaktion auf populistische und autoritäre Herausforderungen

Ob ein dezentraler Demokrationschutz über bürgerschaftliches Engagement allein ein geeignetes Instrument zur Wertewahrung sein kann, erscheint in mehrfacher Hinsicht fraglich: Eine solche dezentrale Kontrolle der Wertewahrung setzt eine rechtsstaatliche Substanz in den Mitgliedstaaten voraus, die bei einer politischen Entscheidungsgewalt von Rechtspopulisten gerade nicht mehr besteht. Zudem droht zivilgesellschaftliche Konfliktbereitschaft gegenüber rechtspopulistischen Kräften ins Leere zu laufen, solange nicht gleichzeitig reale Ursachen des Aufstiegs populistischer und autoritärer Kräfte bekämpft werden.

Populistische und extremistische, gegen die EU gerichtete Kräfte könnten u.U. erfolgversprechender durch offensive Auseinandersetzung mit ihren Themen und Akteuren eingehetzt werden. Zu einer entsprechenden Bereitschaft, offen für die Werteordnung des Art. 2 EUV einzutreten, sollte auch der Mut zählen, aktiv und konsequent die Verrohung der politischen Sprache und Kultur in klassischen Mediengattungen, vor allem aber auch sozialen Medien zu thematisieren. Klammheimliche Freunde des Rechtspopulismus sind auch solche Journalisten, die unkritisch, undifferenziert und unreflektiert Vorurteile über Politiker und Politik im Allgemeinen und die EU, ihre Organe, Strukturen, Arbeitsprozesse und ihren Output im Besonderen bedienen. Zu einer medialen Gegenstrategie gegen die anti-europäischen Affekte des Rechtspopulismus zählt größere Präsenz und Transparenz der Berichterstattung über EU und Globalisierung ebenso wie die Bereitschaft von

²¹⁵ Vgl. bereits *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47, 58.

Medienakteuren, sich jenseits klassischer Qualitätsmedien mit Populismus und Autoritarismus auseinander zu setzen.²¹⁶

Gefordert sind mit Blick auf das Feindbild EU aber nicht nur Dritte, sondern auch die Organe der EU selbst. Die Abkehr von einem operativen wie kommunikativen TINA-Ansatz („There is no alternative“) bei Tempo und Schwerpunkten der europäischen Integration könnte die Attraktivität von populistischen und autoritären Kräften deutlich senken. Das offene Austragen von Streithemen in der EU könnte dabei zugleich die Wurzeln einer gemeinsamen demokratischen Identität auf europäischer Ebene stärken. Auch der innereuropäische Diskurs über den Umgang mit populistischen und autoritären Herausforderungen kann erkennbar als Katalysator für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit wirken.²¹⁷

These 23: Zu einer zivilgesellschaftlichen Bereitschaft, offen für die Werteordnung des Art. 2 EUV einzutreten, sollte auch der Mut zählen, aktiv und konsequent die Verrohung der politischen Sprache und Kultur in klassischen Mediengattungen, vor allem aber auch sozialen Medien zu thematisieren. Gefordert sind mit Blick auf das in Medien vorzufindende Feindbild EU aber nicht nur Dritte, sondern auch die Organe der EU selbst. Die Abkehr von einem operativen wie kommunikativen TINA-Ansatz („There is no alternative“) bei Tempo und Schwerpunkten der europäischen Integration könnte die Attraktivität von illiberalen und autoritären Kräften deutlich senken. Auch der europaweite Diskurs über den Umgang mit solchen Kräften kann erkennbar als Katalysator für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit und eines europäischen Kommunikationsraumes wirken.

²¹⁶ Vgl. bereits *Ukrow*, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47 (60).

²¹⁷ Vgl. hierzu *ibid.*

E. Maßnahmen zur Förderung europäischer Öffentlichkeit sowie Stabilisierung demokratischer Teilöffentlichkeiten und Kompetenztitel der EU

I. Einführung

Kommissionspräsidentin *von der Leyen* hat in ihrer *State of the Union address* am 10. September 2025 auch einige Maßnahmen angekündigt, mit denen (auch) im Bereich der Medien das Abwehrdispositiv des europäischen Integrationsverbunds gegenüber Angriffen auf seine freiheitlich-demokratische Ordnung gestärkt werden soll. Hierzu zählen:

- ein europäischer Schutzschild für Demokratie
- ein neues Europäisches Zentrum für demokratische Resilienz
- ein neues Programm für Medienresilienz zur Unterstützung des unabhängigen Journalismus und der Medienkompetenz
- ein deutliches Aufstocken der Mittel für die Medien im nächsten Haushalt der EU
- das Unterstützen unabhängiger und lokaler Medien

Im weiteren Sinne zählen zu diesem Schutzprogramm für mediale Rahmenbedingungen von Demokratie allerdings auch die in der Rede angekündigten ergänzenden Aktivitäten zum Schutz Minderjähriger.

II. Der Europäische Schutzschild für Demokratie und die EU-Strategie für die Zivilgesellschaft

Die Europäische Kommission hat am 12. November 2025, anknüpfend an die *State of the Union address* vom 10. September 2025, den Europäischen Schutzschild für Demokratie (*European Democracy Shield*) vorgestellt,²¹⁸ der eine Reihe konkreter Maßnahmen zur Stärkung, zum Schutz und zur Förderung starker und widerstandsfähiger Demokratien in der gesamten EU enthält. Da ein offener zivilgesellschaftlicher Raum für das demokratische Miteinander prägend ist, hat die Kommission zugleich auch eine EU-Strategie für die Zivilgesellschaft vorgelegt, um zivilgesellschaftliche Organisationen stärker zu schützen und zu unterstützen.

Der Europäische Schutzschild für Demokratie und die EU-Strategie für die Zivilgesellschaft enthalten Maßnahmen zum Schutz der wichtigsten Säulen des demokratischen Integrationsverbundes: freie Menschen, freie und faire Wahlen, freie und unabhängige Medien, eine lebendige Zivilgesellschaft und starke demokratische Institutionen.

²¹⁸ European Commission, European Democracy Shield and EU Strategy for Civil Society pave the way for stronger and more resilient democracies, 12. November 2025; European Commission, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies, JOIN(2025) 791 final.

Die Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Schutzschilds für Demokratie erstrecken sich mit dem Ziel der Bekämpfung von Informationsmanipulation und Desinformation der Stärkung demokratischer Widerstandsfähigkeit auf drei Hauptsäulen: (1.) die Wahrung der Integrität des Informationsraums; (2.) die Stärkung der Institutionen, fairer und freier Wahlen sowie freier und unabhängiger Medien; und (3.) die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger.

Ein wichtiges Ergebnis des Europäischen Schutzschilds für Demokratie soll das in der *State of the Union address* avisierte neue Europäische Zentrum für demokratische Resilienz sein, das das Fachwissen und die Ressourcen der EU und der Mitgliedstaaten zusammenbringen soll, um deren kollektive Fähigkeit zur Antizipation, Erkennung und Reaktion auf Bedrohungen und zum Aufbau demokratischer Resilienz zu erhöhen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund sich entwickelnder gemeinsamer Bedrohungen, insbesondere ausländischer Informationsmanipulation und -einmischung und Desinformation. Unterstützt und in enger Abstimmung mit dem Schnellwarnsystem des Europäischen Auswärtigen Dienstes soll das Zentrum bestehende Netze und Strukturen miteinander verbinden. Innerhalb des Zentrums soll eine Plattform für Interessenträger eingerichtet werden, um den Dialog mit vertrauenswürdigen Interessenträgern wie Organisationen der Zivilgesellschaft, Forschern und Hochschulen, Faktenprüfern und Medienanbietern zu erleichtern.

Konkreter wird das Zentrum als Knotenpunkt für Austausch und operative Zusammenarbeit fungieren. Es soll bestehende Strukturen und Netzwerke, die sich mit Prävention, Erkennung, Analyse und Reaktion auf Bedrohungen im Informationsraum befassen, verbinden. Dabei soll das Zentrum gemeinsame Ansätze, Methoden und Verfahren entwickeln, den Datenaustausch fördern, Trainings- und Kapazitätsaufbau unterstützen und Empfehlungen zu gemeinsamen Reaktionsinstrumenten, Strategien oder Übungen geben.

Die EU-Kommission betont, dass die Kompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten sowie die Unabhängigkeit bestehender Strukturen vollständig respektiert werden. Der Aufbau des Zentrums solle schrittweise erfolgen und auf freiwilliger Basis, je nach den Bedürfnissen und Beiträgen der Mitgliedstaaten. Das Zentrum soll auch EU-Beitrittskandidaten und gleichgesinnte internationale Partner einbeziehen können, um gegenseitiges Lernen und Zusammenarbeit zu fördern.

Im Interesse einer Wahrung und Stärkung der Integrität des Informationsraums will die Europäische Kommission weiter mit den Unterzeichnern des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation zusammenarbeiten und Vorfälle im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste und ein Krisenprotokoll ausarbeiten, um die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden zu erleichtern und schnelle Reaktionen auf groß angelegte und potenziell transnationale Informationsoperationen sicherzustellen. Dabei soll ein unabhängiges europäisches Netz von Faktenprüfern eingerichtet werden, um die Faktenprüfkapazitäten in allen EU-Amtssprachen zu stärken. Die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien soll neue unabhängige Überwachungs- und Analysekapazitäten für die Lageerfassung bei Wahlen oder in Krisensituationen entwickeln.

Während die Organisation und Durchführung von Wahlen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, ist aus Sicht der Kommission eine verstärkte Zusammenarbeit auf EU-Ebene erforderlich, um gemeinsame Herausforderungen in diesem Bereich anzugehen. Die Kommission will daher die Arbeit im Rahmen des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen verstärken und einen systematischen Austausch über Schlüsselthemen für die Integrität von Wahlprozessen organisieren. Die Kommission will auch Leitlinien für den verantwortungsvollen Einsatz von KI in Wahlprozessen vorlegen und das Wahl-Toolkit des Gesetzes über digitale Dienste aktualisieren.

Weitere Maßnahmen beim Schutzschild betreffen die bevorstehende Überprüfung der AVMD-Richtlinie, die Aktualisierung der Empfehlung der Kommission zur Sicherheit von Journalisten und die Bekämpfung missbräuchlicher Klagen gegen öffentliche Beteiligung (sog. SLAPP-Klagen²¹⁹).

Um zur Erkennung und Bekämpfung von Informationsmanipulationen beizutragen, will die Kommission Maßnahmen zur Förderung der Medien- und Digitalkompetenz für alle Altersgruppen einführen. Die Kommission will hierzu einen Rahmen für Kompetenzen für Unionsbürger sowie damit verbunden Leitlinien zur Stärkung der staatsbürgerlichen Bildung in Schulen entwickeln – was mit Blick auf die Kompetenzordnung nach dem AEUV nicht unerheblichen Bedenken begegnet.

Mit der EU-Strategie für die Zivilgesellschaft will die Kommission zudem ihre Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft verstärken und die Organisationen der Zivilgesellschaft bei ihrer Arbeit weiter unterstützen und schützen. Die Strategie umfasst drei Hauptziele: (1.) die Förderung des Engagements über die Einrichtung einer neuen Plattform der Zivilgesellschaft bis 2026, um den Dialog über den Schutz und die Förderung der Werte der EU weiter zu erleichtern; (2.) die Einrichtung eines Online-Wissenszentrums für den zivilgesellschaftlichen Raum, um den Zugang zu bestehenden Projekten und Instrumenten, einschließlich verfügbarer Schutzmaßnahmen, zu erleichtern sowie (3.) eine nachhaltige und transparente Finanzierung.

²¹⁹ Das Akronym SLAPP steht für „*strategic lawsuit against public participation*“, also strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung, die vornehmlich gegen Journalisten, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler und die Zivilgesellschaft gerichtet sind. Siehe hierzu auch Erwgr. 5 der Richtlinie (EU) 2024/1069 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), Abl. L 2024/1069 vom 16. April 2024.

- III. Das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz, der mögliche Beitrag von Medien und die Einordnung des Projekts in das Verwaltungsorganisationsrecht der EU
1. Mögliche Vorbilder für das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz

In ihrer *State of the Union address* 2025 hat Kommissionspräsidentin von der Leyen u.a. die Errichtung eines Europäischen Zentrums für demokratische Resilienz angekündigt. Die Errichtung zählt nunmehr, wie soeben dargestellt, zu den konkreten Maßnahmen zur Stärkung, zum Schutz und zur Förderung widerstandsfähiger Demokratien unter dem Europäischen Schutzschild für Demokratie²²⁰, welcher am 12. November 2025 vorgestellt wurde. Organisationsstruktur, Sitz, Finanzierung und Aufgaben dieser Einrichtung sind allerdings auch weiterhin klärungsbedürftig. Auch die bisherige Kommunikation der Europäischen Kommission zum Thema demokratische Resilienz bietet insoweit keine Anknüpfungspunkte.

Die Errichtung des Zentrums könnte in Bezug auf Organisationsstruktur und Finanzierung mutatis mutandis an Vorbilder bereits bestehender Europäischer Zentren anknüpfen. Beachtung verdienen insoweit namentlich

- das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (European Centre for Disease Prevention and Control - ECDC)

Das ECDC sammelt, analysiert und teilt Daten zu mehr als 50 Themen im Bereich Infektionskrankheiten. ECDC-Experten bewerten die Risiken für Europa und geben Leitlinien heraus, um Ländern dabei zu helfen, Ausbrüche und Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit zu verhindern und darauf zu reagieren.²²¹

Das ECDC gründet auf der Verordnung (EG) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten,²²² die ihrerseits auf Art. 152 Abs. 4 EGV (nunmehr: Art. 168 Abs. 5 AEUV) gestützt war. Die Hauptfinanzierungsquelle des ECDC sind Zuschüsse aus dem Gesamthaushalt der EU.²²³

²²⁰ Europäische Kommission, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies, JOIN(2025) 791 final.

²²¹ Vgl. <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-ecdc>.

²²² ABl. L 142 vom 30. April 2004, S. 1. Geändert durch die Verordnung (EU) 2022/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, ABl. L 314 vom 6. Dezember 2022, S. 1 ff.

²²³ Vgl. insbesondere Art. 22 der Verordnung (EU) Nr. 851/2004.

Bestimmte Servicestandards und Werte leiten die Arbeit des ECDC. Dazu gehören Unabhängigkeit,²²⁴ Transparenz und offener Zugang zu wissenschaftlichen Inhalten.²²⁵

- das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle – Cedefop)

Das 1975 gegründete Cedefop²²⁶ verfolgt das Ziel, die berufliche Aus- und Weiterbildung durch wirkungsvolle politische Maßnahmen zu verbessern. Der Auftrag des Cedefop gemäß der überarbeiteten Gründungsverordnung von 2019,²²⁷ die ihrerseits auf Art. 166 Abs. 4 und Art. 165 Abs. 4 AEUV gestützt ist, entspricht dem trilateralen Grundsatz, der die Grundlage für ein erfolgreiche berufliche Aus- und Weiterbildung bildet, und definiert die wichtigsten Partnerschaften des Cedefop.

Im Rahmen dieses Auftrags unterstützt das Cedefop die Förderung, Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen der Union auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Kompetenzen und Qualifikationen, indem es mit der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern zusammenarbeitet. Zu diesem Zweck fördert und verbreitet das Cedefop Wissen, stellt für die Politikgestaltung Nachweise und Dienstleistungen für die Politikgestaltung, einschließlich forschungsbasierter Schlussfolgerungen, zur Verfügung und erleichtert den Wissensaustausch zwischen den Akteuren auf Unionsebene und nationaler Ebene.: Diese Agentur unterstützt die EU-Berufsbildungspolitik und die Abstimmung der Ausbildungsangebote mit dem Arbeitsmarkt.

Auch das Jahresbudget von Cedefop wird fast ausschließlich aus Mitteln der Europäischen Union finanziert.

Vorstellbar ist allerdings auch, dass das Europäische Zentrum für demokratische Resilienz (lediglich) als Netzwerk bestehender mitgliedstaatlicher Zentren für demokratische Resilienz etabliert wird.

²²⁴ Vgl. insbesondere Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 851/2004.

²²⁵ Vgl. insbesondere Art. 20 der Verordnung (EU) Nr. 851/2004.

²²⁶ Verordnung (EWG) Nr. 337/75 des Rates vom 10. Februar 1975 über die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung, Abl. L 39 vom 13. Februar 1975, S. 1 ff.

²²⁷ Verordnung (EU) 2019/128 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Januar 2019 über die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 337/75 des Rates, Abl. L 30 vom 31. Januar 2019, S. 90 ff.

2. Das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz und medienbezogene Aspekte der „Strategischen Vorausschau 2025“ der Europäischen Kommission

Im Nachgang zur *State of the Union address* hat die Europäische Kommission am 9. September 2025 mit ihrer Strategischen Vorausschau 2025 unter dem Titel „„Resilienz 2.0“ als Richtschnur für die langfristigen Entscheidungen Europas“²²⁸ Hinweise gegeben, an welchen Zielen sich das geplante Zentrum ausrichten könnte. Eine widerstandsfähige EU im Jahr 2040 müsste danach nicht nur Frieden durch europäische Sicherheit sowie das Wohlergehen der Völker erfüllen. Als grundlegendes weiteres Element von Resilienz Europas in dieser zeitlichen Perspektive identifiziert die Kommission die „Werte Demokratie, Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte“.²²⁹ Insofern wird in der strategischen Vorausschau betont:

„Die EU wird diese Werte und ihr demokratisches Modell intern hochhalten, geltend machen, verteidigen und durchsetzen und sie auf der Weltbühne vertreten. Sie wird durch demokratische Institutionen eine wirksame Regierungsführung gewährleisten und die wirksame Ausübung der Rechte und Pflichten von Menschen und Unternehmen ermöglichen.“²³⁰

Der Bericht benennt acht Aktionsbereiche, in denen Europa seine Resilienz stärken kann:

- Aufbau einer globalen Vision für die EU als starke, stabile und vertrauenswürdige Heimat und weltweiter Partner;
- Verstärkung der internen und externen Sicherheit mit einem technologieorientierten Ansatz;
- Nutzung der Macht von Technologie und Forschung zur Unterstützung von Wohlstand und Werten;
- Stärkung der langfristigen wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit zur Abfederung von Schocks und zur Aufrechterhaltung des Wachstums;
- Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wohlergehens als Teil des europäischen Sozialmodells;
- Neugestaltung von Bildung und Kompetenzen zur Vorbereitung auf den technologischen und sozialen Wandel;
- Wahrung der Demokratie, der Medienfreiheit und des sozialen Zusammenhalts bei gleichzeitiger Bekämpfung von Desinformation;

²²⁸ COM(2025) 484 final.

²²⁹ Vgl. *ibid*, S. 3.

²³⁰ *Ibid.*

- Antizipation des demografischen Wandels und Förderung der Generationenengerechtigkeit.

In Bezug auf den im vorliegenden Zusammenhang besonders bedeutsamen Schwerpunktbereiche Demokratie sowie europäischer Kommunikationsraum führt die Europäische Kommission aus:

„Die EU sollte Maßnahmen ergreifen, um der Polarisierung, Informationsmanipulation und Desinformation entgegenzuwirken, die durch soziale Medien und KI-Algorithmen verstärkt werden. Dazu gehört auch, Medien- und Digitalkompetenz zu fördern und vertrauenswürdige und unabhängige Informationsökosysteme zu unterstützen, die dazu beitragen, gemeinsame Diskussionsräume zu schaffen, die über Informationsblasen hinausgehen. Schulen sollten weiter gestärkt werden, damit sie ihre entscheidende Rolle bei der Förderung der Medienkompetenz und der Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Desinformation wahrnehmen können. Es sind evidenzbasierte und koordinierte Maßnahmen erforderlich, um junge Menschen vor den negativen Auswirkungen sozialer Medien und digitaler Technologien, insbesondere auf ihre psychische Gesundheit und ihr Wohlbefinden, zu schützen und ihnen zu ermöglichen, deren Vorteile besser zu nutzen.“

„Die EU sollte die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Gemeinschaftsbildung durch innovative Formen der Einbindung und Partnerschaft mit lokalen Gemeinschaften, einschließlich partizipativer Instrumente der territorialen Entwicklung, verstärken. Die EU, die Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer sollten entschlossen ... die Rechtsstaatlichkeit, die Medienfreiheit und die Freiheiten der Zivilgesellschaft schützen und fördern und die Instrumente zur Bekämpfung ausländischer Informationsmanipulation und -einmischung sowie von Desinformation stärken. Die Kommission und andere EU-Institutionen sollten eine klarere Kommunikationsstrategie entwickeln, um die europäischen Bürger und Unternehmen besser über die EU zu informieren und ihr Verständnis und ihre Unterstützung aufrechtzuerhalten. Die EU sollte auch ihre Bemühungen um eine deliberative Demokratie durch offene und evidenzbasierte Debatten über politische Optionen fortsetzen. Außerdem sollte sie die Beziehungen zur Zivilgesellschaft und zu lokalen demokratischen Akteuren stärken. Die Kommission sollte Maßnahmen zur Stärkung der demokratischen Widerstandsfähigkeit und der Zivilgesellschaft in ganz Europa vorschlagen, indem sie spezielle Rahmenbedingungen, Strategien und Unterstützung bereitstellt.“

Damit wird der innere Zusammenhang zwischen einer demokratischen Ordnung, die auf einem freien, unverfälschten und gesamtgesellschaftlichen Diskurs aufbaut, und einer Medienordnung, in der Informations- und Meinungsfreiheit geschützt und zugleich Desinformation entschieden entgegengesetzt wird, als strategisches Axiom einer wertegebundenen europäischen Integrationsgemeinschaft verdeutlicht.

3. Das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz und das Verwaltungsorganisationsrecht der EU

Zumindest dann, wenn das geplante Zentrum eine verselbständigte organisationsrechtliche Einheit im Gefüge der EU sein sollte, stellen sich Fragen nach der Kompetenz der EU zur Einrichtung einer solchen Einheit und zu deren Ausgestaltung. Zwar ist die Organisationsstruktur der EU schon nach deren Primärrecht nicht auf die in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV genannten Organe beschränkt. Vielmehr finden sich an verschiedenen Stellen des AEUV²³¹ weitere Organisationseinheiten, die Teil des Unterbaus sind, den die Vertragsautoren als organisatorisch für eine effektive Wahrnehmung von Politiken der EU erforderlich erachteten. Ein Europäisches Zentrum für demokratische Resilienz wird dort allerdings nicht adressiert.

Im Übrigen setzt Art. 298 Abs. 1 AEUV allerdings eine „offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung“ voraus, auf die sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen. Auch vor dem Hintergrund dieser Norm wird ungeachtet des in Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV verankerten Prinzips der begrenzten Ermächtigung, das nicht nur für das materielle, sondern auch für das Verwaltungsorganisationsrecht der EU bedeutsam ist, nicht grundsätzlich bestritten, dass die Unionsorgane im Rahmen ihrer Organisationsgewalt im Wege der Rechtssetzung neue Einrichtungen und sonstige Stellen schaffen und ihnen bestimmte, rechtlich begrenzte Befugnisse übertragen können.²³²

Sollte das Europäische Zentrum für demokratische Resilienz mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden, würde es in der Nomenklatur der EU zu einer Agentur. Als Rechtsgrundlage für die Schaffung von Agenturen kommen namentlich Art. 114 und Art. 352 AEUV in Betracht. So hat der EuGH mit Blick auf die auf die Binnenmarktkompetenz nach (damals Art. 95 EGV, nunmehr) Art. 114 AEUV gestützte Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit 2006 betont,

„dass die Verfasser des EG-Vertrags mit dem Ausdruck „Maßnahmen zur Angleichung“ in Art. 95 EG(V) dem Gemeinschaftsgesetzgeber nach Maßgabe des allgemeinen Kontextes und der speziellen Umstände der zu harmonisierenden Materie einen Ermessensspielraum hinsichtlich der zur Erreichung eines angestrebten Ergebnisses am besten geeigneten Angleichungstechnik insbesondere in den Bereichen einräumen wollten, die durch komplexe technische Eigenheiten gekennzeichnet sind.“

Hinzuzufügen ist, dass der Wortlaut des Art. 95 EG(V) nicht den Schluss erlaubt, dass die vom Gemeinschaftsgesetzgeber auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassenen Maßnahmen nur an die Mitgliedstaaten gerichtet sein dürfen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann nämlich aufgrund seiner Sachwürdigung die Schaffung einer

²³¹ Vgl. Art. 15, Art. 228 Abs. 1 S. 1, Art. 263 Abs. 1 S. 2, Abs. 5, Art. 265 Abs. 1 S. 2, Art. 287 Abs. 1 UAbs. 1, Art. 298 Abs. 1 AEUV.

²³² Vgl. Koenig, Europäisches Verwaltungsrecht, 2024, S. 45.

*Gemeinschaftseinrichtung für notwendig erachten, deren Aufgabe es ist, in Situationen, in denen der Erlass von nicht zwingenden Begleit- und Rahmenmaßnahmen zur Erleichterung der einheitlichen Durchführung und Anwendung von auf Art. 95 EG(V) gestützten Rechtsakten geeignet erscheint, zur Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses beizutragen.*¹²³³

Ob der Errichtungsakt für das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz auch auf Art. 114 AEUV gestützt werden kann, erscheint zwar mangels hinreichendem unmittelbaren Binnenmarkt-Bezug zweifelhaft. Allerdings ist ein solcher auch bei dem EMFA nicht ohne weiteres erkennbar – zumindest nicht für alle seine Teile. Die Entwicklungstendenz im Bereich des Sekundärrechts der EU scheint auf eine zunehmende Aushöhlung kompetenzieller Schrankensetzung durch das Prinzip der begrenzten Ermächtigung sowohl auf Ebene der Rechtsetzung als auch auf der Ebene der rechtsstaatlichen Kontrolle der Wahrung von Kompetenzschranken seitens des EuGH hinauszulaufen.

Nach dem bereits in dem sog. *Meroni II*-Urteil des EuGH²³⁴ entwickelten Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts muss jedes Organ im Rahmen seiner Kompetenzen handeln und darf die Kompetenzen der anderen Organe nicht beschneiden. Dem entspricht das Gebot, dass keine Einrichtungen und Institutionen geschaffen werden dürfen, die die Kompetenzen von anderen Organen beeinträchtigen. Im Anschluss an das *Meroni-II*-Urteil hat der EuGH sein Verständnis vom institutionellen Gleichgewicht wie folgt skizziert;

*„Die Verträge haben ... ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinschaft geschaffen, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und bei der Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben zuweist. Die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gebietet es, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt. Sie verlangt auch, dass eventuelle Verstöße gegen diesen Grundsatz geahndet werden können.“*¹²³⁵

Allerdings gilt es in diesem Zusammenhang zu beachten, dass es in der *Meroni*-Judikatur um die Übertragung von Befugnissen auf privatrechtliche Verbände ging. Eine solche privatrechtliche Konstruktion für das Europäische Zentrum für demokratische Resilienz erscheint zwar vor dem Hintergrund u.a. des *European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR)*,²³⁶ das 2007 als eine gemeinnützige und unabhängige Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Berlin gegründet wurde, nicht denklogisch ausgeschlossen. Naheliegend dürfte eine solche privatrechtliche Konstruktion für das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz indessen schon mit Blick auf die Bedeutung, die ihm über seine Erwähnung in der *State of the Union address* zukommt, nicht sein.

²³³ EuGH, C-217/04, Slg. 2006, I-4789, Rn. 43 f. – Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat.

²³⁴ EuGH, 10/56, Slg. 1958, 57, 82 – *Meroni II*.

²³⁵ EuGH, C-70/88, Slg. 1990, I-02041, Rn. 21 f. – Parlament/Rat.

²³⁶ Vgl. <https://www.ecchr.eu/>.

In Bezug auf die Errichtung der hoheitlich agierenden Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit auf Grundlage der Binnenmarktkompetenz hat der EuGH²³⁷ entschieden, dass die einer Einrichtung übertragenen Aufgaben

„in engem Zusammenhang mit den Bereichen stehen (müssen), auf die sich die Rechtsakte zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beziehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Gemeinschaftseinrichtung den nationalen Behörden und/oder Wirtschaftsteilnehmern Dienstleistungen erbringt, die sich auf die einheitliche Durchführung der Harmonisierungsmaßnahmen auswirken und deren Anwendung erleichtern können.“

Im Lichte der Entscheidung des EuGH aus 2014 zum ESMA wird man im Übrigen darauf hinweisen können, dass die Einrichtung des Europäischen Zentrums für demokratische Resilienz umso weniger primär unionsrechtlichen Bedenken begegnen dürfte, wenn konkrete Aufgabenübertragungen an dieses Zentrum

1. keine eigenständigen Zuständigkeiten verleihen, die über den in dem errichtenden Sekundärrechtsakt festgelegten rechtlichen Rahmen hinausgehen,
2. an Kriterien und Bedingungen geknüpft sind, die den Handlungsspielraum des Zentrums begrenzen, und

das Zentrum zudem sekundär unionsrechtlich verpflichtet ist, ggf. andere zuständige Behörden zu konsultieren und die betreffenden zuständigen Behörden über die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen zu unterrichten sowie die Maßnahmen in geeigneten Zeitabständen zu überprüfen.²³⁸

Im Hinblick auf die Dauer und zunehmende Intensität der Herausforderungen, mit denen sich das geplante Europäische Zentrum für demokratische Resilienz befassen soll, liegt es im Übrigen für den Fall, dass dieses Zentrum Agentur-Qualität haben soll, nahe, es nicht lediglich als Exekutivagentur, sondern als Regulierungsagentur²³⁹ zu errichten. Denn die Förderung demokratischer Resilienz als Daueraufgabe (auch) der EU spricht dafür, das Zentrum als permanente Verwaltungseinheit der EU-Eigenverwaltung zu errichten, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist und ihre Befugnisse unabhängig im öffentlichen Interesse wahrnehmen kann. Trotz seiner Zugehörigkeit zur EU-Eigenverwaltung dürfte das Europäische Zentrum für demokratische Resilienz bei einem solchen organisatorisch rechtlichen Ansatz eng mit den mitgliedsstaatlichen Verwaltungseinheiten zur Förderung demokratischer Resilienz verknüpft sein.²⁴⁰

²³⁷ EuGH, C-217/04, Slg. 2006, I-4789, Rn. 45 – *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*.

²³⁸ Vgl. EuGH, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, Rn. 44 ff. – *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat (ESMA)*.

²³⁹ Vgl. zu diesen beiden Agentur-Typen *Koenig*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2024, S. 48 ff.

²⁴⁰ Vgl. *ibid*, S. 49; *Ruffert* in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUC/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 298 AEUV, Rn. 10.

IV. Demokratische und digitale Resilienz, Digital-, KI- sowie Medienkompetenz und ihre Schranken

Ein weiterer Bereich, der für die Stärkung demokratischer und digitaler Resilienz bedeutsam ist, was auch Ursula von der Leyen in ihrer *State of the Union address 2025* erwähnte, ist – nicht zuletzt im Kontext der Befähigung zum Erkennen von Desinformation, zum Einordnen der algorithmisch gesteuerten Auswahl von Inhalten²⁴¹ und ähnlichen Phänomenen im Zusammenhang mit Vielfaltssicherung und wehrhafter Demokratie - die Digital-, KI- und Medienkompetenzförderung.

Medienkompetenz hat mit der Novelle der AVMD-Richtlinie aus 2018 erstmals explizit Eingang in den Richtlinientext bei den materiellen Regelungen gefunden.²⁴² Nach Art. 33a AVMD-Richtlinie fördern die Mitgliedstaaten die Entwicklung von Medienkompetenz und ergreifen entsprechende Maßnahmen. Auch das European Board for Media Services (EBMS), das mit dem EMFA an die Stelle der European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) getreten ist, soll Erfahrungen und bewährte Verfahren im Bereich der Medienkompetenz austauschen (Art. 30b Abs. 3 lit. b) AVMD-Richtlinie).

Medienkompetenz bezieht sich dabei auf die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse sowie das nötige Verständnis für eine wirksame und sichere Nutzung von Medien, namentlich auch audiovisuellen und digitalen Medien, durch Medienkonsumenten.²⁴³ Eine Legaldefinition dieses Begriffs²⁴⁴ fehlt jedoch ebenso wie konkrete Regelungen, wie die Medienkompetenzförderung aussehen soll.²⁴⁵

In Bezug auf Digitalkompetenz verdienen namentlich zwei Empfehlungen des Rates Beachtung. In der „Empfehlung für eine bessere Vermittlung digitaler Fähigkeiten und

²⁴¹ Vgl. hierzu auch Devaux u.a., Studie über Medienkompetenz und Online-Empowerment-Themen, die aufgrund von algorithmisch gesteuerten Mediendiensten aufkommen, SMART 2017/0081.

²⁴² Bereits in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste aus dem Jahr 2010 wurde Medienkompetenz erstmalig im rechtsverbindlichen audiovisuellen Recht der EU angesprochen. Art. 33 S. 1 dieser Richtlinie sah einen regelmäßigen Bericht der Europäischen Kommission im dreijährigen Turnus über die Anwendung dieser Richtlinie vor, wobei die Kommission erforderlichenfalls Vorschläge zu ihrer Anpassung an die Entwicklungen im Bereich der audiovisuellen Mediendienste, und zwar insbesondere im Lichte neuerer technologischer Entwicklungen, der Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors *und des Niveaus der Medienkompetenz in allen Mitgliedstaaten* (machte). (Hervorhebung d. Verf.).

²⁴³ Vgl. bereits Erwgr. 47 der Richtlinie 2010/13/EU.

²⁴⁴ Der Rat der Europäischen Union fasst darunter – weit angelegt – „sämtliche technischen, kognitiven, sozialen, staatsbürgerlichen und kreativen Fähigkeiten, die den Zugang zu den Medien und den kritischen Umgang und die Interaktion mit ihnen ermöglichen“, *Rat der Europäischen Union*, Entwicklung der Medienkompetenz und des kritischen Denkens durch allgemeine und berufliche Bildung - Schlussfolgerungen des Rates (30. Mai 2016), 9641/16, S. 6.

²⁴⁵ Der 59. Erwgr. der Novelle aus 2018 kann allerdings insoweit interpretationsleitend sein, als er vorsieht, dass nur die notwendige Kompetenz im Umgang mit Medien die EU-Bürger in die Lage versetzt, auf verantwortungsvolle und sichere Weise auf Informationen zuzugreifen und Medieninhalte verwenden, kritisch beurteilen und erstellen zu können. Bürgern sollen Fähigkeiten des kritischen Denkens vermittelt werden, die notwendig sind, um Bewertungen vornehmen, komplexe Realitäten analysieren und zwischen Meinungen und Tatsachen unterscheiden zu können.

Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung²⁴⁶ wird den Mitgliedstaaten empfohlen, nationale und gegebenenfalls regionale Strategien oder strategische Ansätze für digitale Bildung und digitale Fähigkeiten und Kompetenzen zu vereinbaren. Sie werden u.a. aufgefordert,

- die Vermittlung digitaler Fähigkeiten und Kompetenzen in der Primar- und Sekundarbildung zu verstärken,
- die bereichsübergreifende Vermittlung digitaler Kompetenzen im Rahmen unterschiedlicher Fächer zu fördern,
- die digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen aller Hochschulstudierenden zu verbessern, indem entsprechende Lernmöglichkeiten auf allen Stufen und in allen Fächern geboten werden,
- Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, digitale Kompetenzen zu erwerben.

Nach dem 8. Erwägungsgrund der Empfehlung des Rates vom 23. November 2023 zu den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche allgemeine und berufliche digitale Bildung²⁴⁷ sollten alle Menschen in Europa

„Zugang zu digitaler Bildung haben, die sie in die Lage versetzt, sich das Wissen, die Fähigkeiten und die Kompetenzen anzueignen, die sie für eine aktive Teilhabe an unseren immer stärker digitalisierten Gesellschaften benötigen“.

Angesichts der Notwendigkeit einer barrierefreien, hochwertigen und inklusiven allgemeinen und beruflichen digitalen Bildung soll die Empfehlung nach ihrem 16. Erwägungsgrund u.a. auf

„einen strategischen Ansatz für digitale Bildung und digitale Kompetenzen“

abzielen. Die Empfehlung konzentriert sich dabei darauf, wie die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung an das digitale Zeitalter angepasst werden können. Sie bietet Orientierungshilfen dafür, wie die Menschen in die Lage versetzt werden können, Technologien aufbauend auf dem Verständnis ihrer Funktionsweisen kreativ, sicher und sinnvoll zu nutzen. Hierzu werden die Mitgliedstaaten u.a. aufgefordert,

- digitale Technologien in den Unterricht zu integrieren und die Lehrkräfte zu befähigen, diese Technologien einzusetzen sowie
- die Entwicklung von Instrumenten für digitale Bildung, einschließlich der Erforschung der Auswirkungen künstlicher Intelligenz, zu unterstützen.

²⁴⁶ Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates vom 23. November 2023 für eine bessere Vermittlung digitaler Fähigkeiten und Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung, Abl. C 2024/1030 vom 23. Januar 2024.

²⁴⁷ Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates vom 23. November 2023 zu den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche allgemeine und berufliche digitale Bildung, Abl. C 2024/1115 vom 24. Januar 2024.

Sekundärunionsrechtlich bedeutsam ist schließlich der Umgang mit KI-Kompetenz in der KI-VO. Nach deren Art. 4 müssen die Anbieter und Betreiber von KI-Systemen Maßnahmen ergreifen,

„um nach besten Kräften sicherzustellen, dass ihr Personal und andere Personen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind, über ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz verfügen, wobei ihre technischen Kenntnisse, ihre Erfahrung, ihre Ausbildung und Schulung und der Kontext, in dem die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, sowie die Personen oder Personengruppen, bei denen die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, zu berücksichtigen sind“.

Diese KI-Kompetenz umfasst nach der Legaldefinition in Art. 3 Nr. 56 der KI-VO

„die Fähigkeiten, die Kenntnisse und das Verständnis, die es Anbietern, Betreibern und Betroffenen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten im Rahmen dieser Verordnung ermöglichen, KI-Systeme sachkundig einzusetzen sowie sich der Chancen und Risiken von KI und möglicher Schäden, die sie verursachen kann, bewusst zu werden“.

Sämtliche dieser Kompetenzdimensionen weisen Bezüge zu demokratischer und digitaler Resilienz auf, da nur medien-, digital- und zunehmend auch KI-kompetente Mitglieder der Gesellschaft im Stande sind, von Medien ausgehende Gefährdungen des demokratischen und kommunikativen Miteinander und Gefährdungen der Werteordnung der EUV durch dritte Akteure im Medienökosystem zu erkennen und sich wehrhaft gegen Bemühungen um Delegitimierung der Demokratie und auf die Wahrung journalistischer Grundsätze bedachter Medien zu engagieren. Die Mittel zur Vermittlung von KI-Kompetenz, Medienkompetenz und Digitalkompetenz überlappen sich dabei in Teilen, wobei sich alle drei genannten Kompetenzen ihrerseits als Teilbereiche der Förderung von Demokratiekompetenz verstehen lassen.²⁴⁸

Hintergrundwissen, Information und Orientierung, jedoch auch Zugang und digitale Partizipation sind wesentlich für Meinungsvielfalt, Dialog und gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit für wesentliche Faktoren von Resilienz innerhalb eines demokratisch verfassten mitgliedstaatlichen Gemeinwesens wie im europäische Integrationsverbund. KI-Kompetenz, Medienkompetenz und Digitalkompetenz ermöglichen eine aufgeklärte Entscheidung und aktive Positionierung im Wettstreit der Meinungen wie auch im alltäglichen Leben. Alle drei durch die EU inzwischen adressierte Kompetenzen stärken mithin die Demokratiekompetenz jedes einzelnen Unionsbürgers.²⁴⁹

Dabei ist zu beachten, dass die bloße Existenz einer pluralistischen Medienlandschaft allein nicht zielführend ist, wenn sie nicht wahrgenommen wird bzw. aufgrund mangelnder

²⁴⁸ Vgl. *Ukrow*, Verordnung der EU über Künstliche Intelligenz (KI-VO). Kommentar, 2024, Art. 4 Rn. 42.

²⁴⁹ Vgl. *ibid*, Rn. 48.

Medienkompetenzen nicht (vollständig oder richtig) durch die Nutzer wahrgenommen werden kann.²⁵⁰

Auch für nicht verbindliche Rechtsakte der EU sind allerdings die Zuständigkeitsregelungen der EU und deren jeweilige Grenzziehungen zu beachten. Dies betrifft auch die fort-dauernden Bemühungen der EU um eine Stärkung der sog. *media literacy*²⁵¹ und *digital literacy* im Blick auf die Beschränkungen bildungspolitischer Handlungsbefugnisse der EU durch den AEUV: In Art. 165 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV wird zum Beitrag der EU zur allgemeinen Bildung festgehalten, dass die EU die bildungspolitische Tätigkeit der Mitgliedstaaten (nur) unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems erforderlichenfalls unterstützen und ergänzen darf.

V. Unterstützung unabhängiger und lokaler Medien und ihre Schranken

In ihrer *State of the Union address 2025* hat Kommissionspräsidentin von der Leyen auch die Situation des Lokaljournalismus in den Blick genommen – und dies pars pro toto auch mit Blick auf die Bedeutung unabhängiger Medien dargestellt:

„In einigen Gemeinschaften in ganz Europa haben die traditionellen Medien zu kämpfen. In vielen ländlichen Gebieten sind die Tage, als die Lokalzeitung ausgetragen wurde, eine nostalgische Erinnerung. So sind viele Nachrichtenwüsten entstanden, in denen Desinformation gedeiht. Und das ist hochgefährlich für unsere Demokratie. Denn informierte Bürgerinnen und Bürger, die dem vertrauen können, was sie lesen und hören, sind unerlässlich, um von politisch Verantwortlichen Rechenschaft einzufordern. Und wenn unabhängige Medien demonstrieren oder neutralisiert werden, wird unsere Fähigkeit, Korruption zu überwachen und die Demokratie zu bewahren, stark geschwächt. Aus diesem Grund sind Autokraten immer als erstes darauf aus, unabhängige Medien unter Kontrolle bringen. Denn das ermöglicht es ihnen, still und heimlich demokratische Rechte abzubauen, und es begünstigt Korruption. Wir müssen also mehr tun, um unsere Medien und unsere unabhängige Presse zu schützen.“

Aus diesem Grund werden wir ein neues Programm für Medienresilienz auf den Weg bringen – zur Unterstützung des unabhängigen Journalismus und der Medienkompetenz. Aber wir müssen auch investieren, um einige der Ursachen dieses Trends anzugehen. Deshalb haben wir vorgeschlagen, die Mittel für die Medien im nächsten Haushalt deutlich aufzustocken. Wir müssen auch die private Beteiligung ermöglichen. Wir werden daher unsere Instrumente nutzen, um unabhängige und lokale Medien zu unterstützen. Eine freie Presse ist das Rückgrat jeder Demokratie. Und wir werden die europäische Presse unterstützen, frei zu bleiben.“

²⁵⁰ Vgl. Cole/Ukrow/Etteldorf, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector/Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor, 2021, S. 607.

²⁵¹ Vgl. zu diesen Bemühungen *ibid.*

Diese Ausführungen fügen sich ein in eine Vielzahl von Studien zu disruptiven Prozessen im Bereich des Journalismus allgemein und des Lokaljournalismus im Besonderen. Von der zunehmenden Bedeutung des Internets als Forum der Meinungsbildung und des Transports von Meinungen sind auch lokale und regionale Öffentlichkeiten zunehmend betroffen. In Deutschland sind diese bis zur Entfaltung der Digitalisierung auch im Medien-Ökosystem durch traditionelle Lokalmedien dominiert worden – vor allem im Print-, aber auch im Rundfunk-, insbesondere Hörfunkbereich.²⁵² lokales und regionales Radio und Fernsehen, allen voran aber lokale und regionale Zeitungen. Digitale Innovationen und neue Konkurrenz auf konvergenten Märkten sind mit einer Stagnation oder gar einem massiven Rückgang der Einnahmen bei solchen „Vor-Ort“-Medien verbunden – nicht nur in Deutschland. Vielfach hat dies zu einer Verödung der kommunalen und regionalen Kommunikationslandschaft geführt, indem es an Berichterstattung zum Geschehen auf lokaler und regionaler Ebene durch Lokalmedien kommt. Eine Vorstufe hierzu ist ein wachsender Konzentrationsgrad bei der Bereitstellung von lokalem Content - verbunden mit Einsparungen im journalistisch-redaktionellen Bereich.²⁵³

Dies ist deshalb mit Blick auf demokratische Resilienz besonders bedenklich, weil lokalen und regionalen Medien in der Kommunikationsordnung eine besondere Rolle für die Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements und solidarischen Miteinanders in Räumen der Nähe zukommt. Schwindende lokale Vielfalt gefährdet demgegenüber u.a. den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Wahlbeteiligung, das Sicherheitsempfinden, die Verbreitung von Wissen und die Kontrolle unerwünschten Verhaltens mächtiger Akteure.²⁵⁴ Der Abbau von Qualitätsjournalismus im kommunalen Bereich erleichtert vor diesem Hintergrund Durchbrüche für Desinformation und Erfolgschancen für verfassungsfeindliche Kräfte. Strategien zur Schaffung durch Verfassungsfeinde kontrollierter "national befreiter Zonen", die zu einem Klima der Angst und Unfreiheit führen können, welches den demokratischen Prozess behindert,²⁵⁵ können durch das Verschwinden von lokalem, journalistischer Sorgfalt verpflichteten Medienangebot vor Ort befördert werden.

Ohne mediale Diskursforen zu kommunalen und regionalen Angelegenheiten drohen kommunale Selbstverwaltung und regionale und föderale Ausdifferenzierungen staatlicher Willensbildung in Mitleidenschaft zu geraten. Regionale und lokale Medienvielfalt stärkt demgegenüber die Abwehr von Machtkonzentrationen. Das EU-Recht erweist sich dabei in einer Gesamtansicht als eine Rechtsordnung, die mediale Vielfaltssicherung im regionalen und lokalen Bereich der Mitgliedstaaten grundwerte- und kompetenzbezogen begrüßt, im Hinblick auf passiv-begrenzende Ausformungen des Integrationsprogramms der EU nicht

²⁵² Vgl. auch *Hagen/Stawowy/Woelke*, Vielfalt von Angeboten, Inhalten und Nutzung der lokalen und regionalen Medien in Thüringen, 2025, S. 13.

²⁵³ Vgl. hierzu bereits *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 15 f.

²⁵⁴ Vgl. *Hagen/Stawowy/Woelke*, Vielfalt von Angeboten, Inhalten und Nutzung der lokalen und regionalen Medien in Thüringen, 2025, S. 164.

²⁵⁵ Vgl. zu solchen Strategien BVerfGE 144, 20, 66.

grundlegend behindert, sondern in Teilen sogar in Ansätzen einer aktiv-gestalterischen Vielfaltspolitik der EU unterstützt.²⁵⁶

Die bestehenden Vorschriften des medienrelevanten EU-Sekundärrechts können im Hinblick auf die Förderung der Vielfalt lokaler und regionaler Medien als solcher (Anbietervielfalt) und in diesen Medien (Angebotsvielfalt) zum einen als direkter Anknüpfungs- und Ausgangspunkt dienen, etwa indem von der Öffnungsklausel des Art. 26 AVMD-Richtlinie Gebrauch gemacht wird, regionale und lokale Anbieter von Werberestriktionen zu befreien, oder indem man bei der Umsetzung der AVMD-Richtlinie in den Begriff der europäischen Werke, die Fernsehveranstalter nach Art. 16 und Anbieter von Abrufdiensten nach Art. 13 der novellierten AVMD-Richtlinie im Rahmen fester Quoten zur Verfügung stellen müssen, auch vermehrt lokale und regionale Gesichtspunkte einfließen lässt. Zum anderen können diese Vorschriften als Leitbilder und Modelle zur Fortentwicklung der Regulierung für regionale und lokale Kommunikationsräume herangezogen werden, indem etwa über eine Quotenregelung für Lokal- und Regionalinhalte für bspw. Newsfeed-Seiten und andere Plattformen nachgedacht wird oder indem verhältnismäßige und transparente Übertragungspflichten ähnlich wie im EU-TK-Recht im Online-Bereich für Lokal- und Regionalanbieter erwogen werden.²⁵⁷ Solche Vielfalfsförderung im Lokalen und Regionalen stärkt im Zweifel auch die Refinanzierbarkeit von Qualitätsjournalismus vor Ort.

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Vielfaltssicherung und insbesondere Förderung lokaler und regionaler Medien sind im Übrigen mannigfach und reichen aktuell für die Ebene mitgliedstaatlicher Regulierung wie die Ebene der Regulierung seitens der EU grundsätzlich von direkten finanziellen Förderungen über gesetzliche Privilegierungen bis hin zu Must-Carry-Verpflichtungen. Bei jeder geplanten Maßnahme sind allerdings die Vorgaben des Verfassungs- und des primären Unionsrechts zu beachten, was sowohl für kompetenzrechtliche als auch materielle Anknüpfungspunkte gilt.

Mit Blick auf Förderaktivitäten der EU ist insoweit zunächst auf die Ausführungen zu Art. 167 Abs. 5 AEUV zu verweisen. I.S. demokratischer Resilienz verdient allerdings auch Folgendes Beachtung: Art 2 EUV i.V.m. Art. 167 AEUV ist nicht zuletzt auch ein kulturrechtlicher Ausdruck der Friedensorientierung der EU²⁵⁸ sowie der diese prägenden Strukturprinzipien der Solidarität²⁵⁹ und Subsidiarität.²⁶⁰ Aus der Friedensorientierung in den Binnenraum der EU wie nach außen folgt nicht zuletzt ein Verbot von Fördermaßnahmen der EU zu Gunsten kultureller Aktivitäten, die Diskriminierungen, Intoleranz und totalitäre Herrschaft propagieren, Krieg oder Gewalt verherrlichen, zum Rassenhass aufstacheln oder gegen die Menschenwürde verstößen. Die Förderung einer Kultur des Hasses und/oder der Gewalt- oder gar Kriegsverharmlosung oder gar -verherrlichung wäre mit der

²⁵⁶ Vgl. hierzu bereits *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt, 2019, S. 55 ff., 261.

²⁵⁷ Vgl. *ibid*, S. 91 ff., 264.

²⁵⁸ Vgl. hierzu Präambel Abs. 11 sowie Art. 3 Abs. 1, 5 S. 2, Art. 21 Abs. 2 lit. c EUV.

²⁵⁹ Vgl. hierzu Präambel Abs. 6 sowie Art. 2, 3 Abs. 3 UAbs. 3, Abs. 5 S. 2, Art. 21 Abs. 1 EUV.

²⁶⁰ Vgl. hierzu Präambel Abs. 13 sowie Art. 5 Abs. 1, 3 EUV.

Wertebindung der EU ebenso wenig in Einklang zu bringen wie ein durch EU-Recht vorgegebenes oder gefördertes Abbrechen kultureller Traditionslinien in den Bereich russischer Geschichte und Kultur als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und dabei begangene Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.²⁶¹

VI. Europäische Medien-Plattform als Instrument digitaler Resilienz und Souveränität

Ziel der Europäischen Kommission im Bereich der Förderung des Nachrichtenmediensektors ist es schon seit längerem, Projekte zu unterstützen, die ein freies, vielfältiges und pluralistisches Medienumfeld fördern und/oder strukturelle Herausforderungen der Mediенbranche angehen. EU-Fördermittel für den Nachrichtenmediensektor werden dabei in drei Hauptkategorien bereitgestellt: -

- „Medienfreiheit und -pluralismus“ - in Anknüpfung an deren Verankerung in der Grundrechte-Charta der EU
- „Zusammenarbeit und Innovation“. Ziel der Kommission ist es hier, den Wandel und die Wettbewerbsfähigkeit des Nachrichtenmediensektors zu fördern. Diese Unterstützung erfolgt durch Zuschüsse im Rahmen des Programms „Kreatives Europa“ und von Forschungsprogrammen (Horizont Europa, Digitales Europa) sowie durch Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen.

sowie

- „Bürgerengagement und Öffentlichkeit“. Die Kommission möchte hier einen lebendigen und vielfältigen öffentlichen Raum schaffen, in dem die Bürger Zugang zu zuverlässigen Nachrichtenquellen, einschließlich Informationen über die EU, haben.²⁶²

Seit 2021 veröffentlicht die Kommission jährlich eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Umfang von 6 Mio. EUR für Projekte europäischer Medienplattformen, mit der der Zugang der EU-Bürger zu vertrauenswürdigen Informationen in der gesamten Europäischen Union verbessert werden soll. Die Antragsteller sollten Projekte zur Verbesserung und Erweiterung technischer Mediensysteme zur Bereitstellung von Nachrichtenmedieninhalten und/oder Programmprogrammen einreichen. Sie sind ermutigend, zusammenzuarbeiten und die Verfügbarkeit von Originalberichterstattung zu verbessern, um Nachrichtenmedienorganisationen dabei zu helfen, ein neues Publikum zu erreichen. Sie sollten daher erläutern, wie diese Projekte einen wirksamen Umgang mit den Inhalten ermöglichen oder ausreichende Methoden für die Suche und Entdeckung von Inhalten enthalten würden.

²⁶¹ Vgl. *Ukrow/Ressin*: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL Mai 2025, Art. 167 AEUV Rn. 17.

²⁶² Vgl. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/funding-news-media-sector>.

Transparenz und Offenheit technischer Instrumente und redaktioneller Regelungen sind wesentliche Bestandteile der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen. Die Nutzer sollten sich beim Zugang zu Informationen sicher, informiert und vor unerwünschten Manipulationstechniken geschützt fühlen. Wenn Algorithmen verwendet werden, sollten sie erklärbar und überprüfbar sein und so konzipiert sein, dass sie den Grundrechten der Bürgerinnen und Bürger sowie den Werten Rechnung tragen, die mit Nachrichtenqualitätsstandards wie faktenbasierte Kommunikation, unvoreingenommene Berichterstattung, Unabhängigkeit, Pluralismus, Vielfalt der Standpunkte, Fairness, Transparenz und Achtung der Menschenwürde, Gleichheit und Menschenrechte verbunden sind. Diese technischen Vorkehrungen sollten mit einem glaubwürdigen Nachrichtenangebot kombiniert werden und möglichst viele EU-Bürger in möglichst vielen europäischen Sprachen erreichen, z.B. durch menschliche und automatische Übersetzung oder durch die Einbeziehung von Multiplikatoren. Die Aufforderung richtet sich an Nachrichtenmedienorganisationen – einschließlich Rundfunkveranstaltern und Verlegern – sowie an Entwickler von Medientechnologien und andere Organisationen, die im Bereich Nachrichtenmedien tätig sind. Die Antragsteller werden aufgefordert, möglichst viele Organisationen einzubeziehen, um die Reichweite und die systemische Wirkung der vorgeschlagenen Projekte zu erhöhen. Der territoriale Schwerpunkt der Maßnahme liegt auf den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Zusammenschlüsse müssen Nachrichtenmedienorganisationen aus mindestens fünf verschiedenen EU-Mitgliedstaaten umfassen. Im Rahmen dieser Aufforderung können nur Anträge von Rechtspersonen mit Sitz in den EU-Mitgliedstaaten eingereicht werden.²⁶³

Mit der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen soll die Einrichtung und Entwicklung europäischer Medienplattformen finanziert werden, wodurch das verfügbare Angebot an hochwertigen Informationen in der gesamten Union erhöht wird. Im Ergebnis sollen die Bürger Zugang zu hochwertigen Inhalten in möglichst vielen EU-Sprachen haben, die die verschiedenen geografischen Regionen Europas repräsentieren, was dazu beiträgt, ihr Vertrauen in hochwertige Online-Nachrichteninhalte zu stärken. Die Maßnahme soll dazu beitragen, die Voraussetzungen für die Entwicklung eines grenzübergreifenden öffentlichen Medienbereichs zu schaffen, indem die Verbreitung und Nutzung europäischer Nachrichteninhalte verbessert wird.²⁶⁴

Im Ergebnis dieser Ausschreibung starteten u.a. folgende Projekte:²⁶⁵

- Display Europe: Demokratie läuft auf Bildschirmen: Unter der Koordination der European Cultural Foundation vereinte Display Europe 17 Organisationen aus ganz Europa (hauptsächlich unabhängige Medien), die sich zum Ziel gesetzt haben, eine Open-Source-Content-Plattform einzurichten, an der Community-Medien und gemeinnützige Medienorganisationen aus ganz Europa beteiligt sind.

²⁶³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/funding/european-media-platforms-0>.

²⁶⁴ Vgl. *ibid.*

²⁶⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/results-2022-call-european-media-platforms>; <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/results-2023-call-european-media-platforms>.

- Create and Exchange: Unter der Koordination vom European News Exchange (LU), handelt es sich um ein Projekt zur Weiterentwicklung einer bestehenden professionellen Videoaustauschplattform, um die Veröffentlichung und Ausstrahlung hochwertiger Nachrichten vor allem über kommerzielle Fernsehsender in der Europäischen Union zu fördern. Die Plattform soll um KI-gestützte Lösungen und Metadaten erweitert und mit neuen Kurzvideoprodukten versorgt werden. Ziel ist es, mithilfe automatisierter Anwendungen alle EU-Sprachen abzudecken.
- ein erweitertes mehrsprachiges Themenangebot für alle Europäer, das von ARTE gemeinsam mit anderen Sendern, sieben Nachrichtenverlagen aus ganz Europa und mehreren weiteren Rundfunkanstalten zum aktuellen Zeitgeschehen entwickelt wurde. Das Projekt nutzt die Medienplattformen und Social-Media-Kanäle der Partner, um den Zugang zu präzisen und unabhängigen Informationen und Programmen zu erleichtern. Es umfasst zwei inhaltliche Stränge: (1.) Eine mehrsprachige wöchentliche europäische Nachrichtensendung, die zusammen mit europäischen Medien in 9 EU-Sprachen umgesetzt wird. (2.) „The European Collection“ - ein gemeinsames Video-on-Demand-Angebot mit mittellangen, ausführlichen Dokumentarfilmen und investigativen Berichten zu aktuellen europäischen Themen, das zusammen mit Fernsehsendern in sieben EU-Sprachen umgesetzt wird.
- Europäischer Audiodatenraum: Dieses Projekt unterstützt den Aufbau einer europaweiten Business-to-Business-Plattform (B2B) für den Austausch und Verkauf von Audioinhalten (z. B. Podcasts). Diese Plattform wird in bestehende Plattformen der Konsortiumsmitglieder integriert.
- DNP Europa: Ziel dieses Projekts ist die Entwicklung eines hochmodernen Aggregators, der auf dem bestehenden Nachrichtenempfehlungsdienst „Eine europäische Perspektive“ aufbaut. Der Nachrichtenaggregator präsentiert KI-übersetzte Schlagzeilen mit Links zu den Originalartikeln, die anschließend in die gewünschte Sprache der Nutzer übersetzt werden.

ARTE soll im Zentrum einer zukünftigen europäischen Medienplattform stehen, die Deutschland und Frankreich gemeinsam schon seit einiger Zeit protegieren, wobei sie auf entsprechende strategische Überlegungen des Senders selbst aufbauen können.²⁶⁶ Als der französische Staatspräsident *Emmanuel Macron* im Mai 2024 Deutschland besuchte, kündigte er bereits an:

„Frankreich und Deutschland wollen Arte zur Plattform aller Europäer machen.“

Im Koalitionsvertrag der Regierungskoalition von Bundeskanzler *Friedrich Merz* (CDU) heißt es:

²⁶⁶ Vgl. zur bisherigen Diskussion dieses Plattform-Projekts *Nünning, Neue Europäische Medienplattform*, 7. Juli 2025.

„Wir unterstützen den Aufbau einer europäischen Medienplattform unter Einbeziehung von Arte.“

Unterstützt wird dieses Projekt vom deutsch-französischen Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, der 2019 durch den Vertrag von Aachen zwischen beiden Ländern eingesetzt wurde. Auch die Rundfunkkommission der Bundesländer spricht sich für diesen Ansatz aus.²⁶⁷ Gleiches gilt für die Europaministerkonferenz der Bundesländer.

Auf dem informellen Arbeitstreffen europäischer Kulturministerinnen und -minister in Paris am 13. Juni 2025 befürworteten der deutsche Kulturstaatsminister *Wolfram Weimer* und seine französische Amtskollegin, *Rachida Dati*, den Ausbau von ARTE zu einer europäischen Medienplattform befürwortet. Ziel sei es, Europas Stimme in der internationalen Medienlandschaft zu stärken und eine kritische und demokratische Öffentlichkeit zu fördern.²⁶⁸

Am Rande des 25. Deutsch-Französischen Ministerrates in Toulon hat saarländische Ministerpräsidentin *Anke Rehlinger* in ihrer Funktion als Bevollmächtigte für die deutsch-französischen Kulturbeziehungen gemeinsam mit *Rachida Dati*, französische Ministerin für Kultur, *Benjamin Haddad*, Beigeordneter Minister für Europa, Generalsekretariat für die deutsch-französische Zusammenarbeit, *Gunther Krichbaum*, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt und *Wolfram Weimer*, Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien eine Absichtserklärung zur Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Medienbereich unterzeichnet. Sechs Jahre nach Unterzeichnung des Aachener Vertrages unterstreichen die Unterzeichnenden die Bedeutung gemeinsamer Projekte zur Stärkung der Medienlandschaft, zur Förderung der Informationsintegrität und zur Vermittlung europäischer Werte über Sprach- und Landesgrenzen hinweg. *Anke Rehlinger* betonte bei dieser Gelegenheit:

„Mit der heutigen Absichtserklärung setzen wir ein klares Zeichen für die Bedeutung verlässlicher Medien und demokratischer Werte in Europa. Die deutsch-französische Zusammenarbeit stärkt unsere gemeinsame Haltung gegen Desinformation und Missbrauch von Medien. Durch Partnerschaft und Innovation können wir europäische Medien stärken und sie unabhängiger machen. Gerade in heutigen Zeiten ist das ein wichtiges gemeinsames Ziel.“

Zu den zentralen Initiativen zählt neben dem „Informationsschutzschild“ der Deutschen Welle und France Médias Monde, das die Verbreitung geprüfter, verlässlicher Informationen europa- und weltweit stärken soll, die Europäisierung von ARTE. Sie soll

²⁶⁷ Vgl. die Begründung des Reformstaatsvertrags zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/7._MAESTV_ReformStV_Staatsvertrag_und_Begründung/7._MAESTV-ReformStV_Begründung_FI-NAL_mit_Datum.pdf.

²⁶⁸ Vgl. *Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Eine Medienplattform für Europa, abrufbar unter: <https://kulturstaatsminister.de/eine-medienplattform-fuer-europa>.

„allen europäischen Bürgerinnen und Bürgern eine audiovisuelle Plattform biete(n) und die kulturelle Vernetzung sowie die demokratische Resilienz in der EU fördere(n)“ (Hervorhebung d. Verf.).²⁶⁹

Vorgesehen ist nach derzeitigem Diskussionsstand „ein Streaming-Angebot in 24 Sprachen“, dass „das nationale Rundfunk- und Medienangebot ergänzen und dabei auch neue Zielgruppen erreichen“ soll. Angeboten werden sollen „Nachrichten und Dokumentationen, Filmen und Serien sowie innovative europäische Koproduktionen“. Ziel sei es, „Europas Stimme in der internationalen Medienlandschaft zu stärken und eine kritische und demokratische Öffentlichkeit zu fördern“. Europa müsse „seine Stimme der Freiheit in der Welt lauter hörbar machen“.²⁷⁰

These 24: Die von Kommissionspräsidentin von der Leyen in ihrer State of the Union-Address 2025 angekündigten Maßnahmen, mit denen (auch) im Bereich der Medien das Abwehrdispositiv des europäischen Integrationsverbunds gegenüber Angriffen auf seine freiheitlich-demokratische Ordnung gestärkt werden soll und zu denen

- ein europäischer Schutzschild für Demokratie
- ein neues Europäisches Zentrum für demokratische Resilienz
- ein neues Programm für Medienresilienz zur Unterstützung des unabhängigen Journalismus und der Medienkompetenz
- ein deutliches Aufstocken der Mittel für die Medien im nächsten Haushalt der EU
- das Unterstützen unabhängiger und lokaler Medien

zählen, begegnen nicht *per se* durchgreifenden kompetenz- oder organisationsrechtlichen Bedenken, sondern können vielmehr an eine Reihe von Vorbildern im europäischen Integrationsverbund anknüpfen.

²⁶⁹ Staatskanzlei Saarland, Deutsch-französische Absichtserklärung zur Unterstützung der Medien und Bekämpfung von Desinformation, Medieninfo, 29. August 2025, abrufbar unter: https://www.saarland.de/stk/DE/aktuelles/medieninfos/medieninfo/2025/Q3-2025/pm_2025-08-29-dt-frz-absichtserklaerung. Zur Umsetzung dieser Projekte wurde eine deutsch-französische Arbeitsgruppe gebildet, bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staatspräsidenten, des Bundeskanzlers, den zuständigen Ministerien sowie den deutschen Ländern. Die Arbeitsgruppe soll ab September 2025 zusammentreten, um die Projekte zu begleiten und insbesondere eine nachhaltige europäische Finanzierung zu unterstützen.

²⁷⁰ Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Eine Medienplattform für Europa, abrufbar unter: <https://kulturstaatsminister.de/eine-medienplattform-fuer-europa>.

F. Vielfaltssicherung in der und für die EU – Handlungsmöglichkeiten und Grenzen

I. Einführung

Die Sicherung von Vielfalt gehört, wie dargestellt,²⁷¹ zu den zentralen identitätsstiftenden und integrationsfördernden Grundwerten der Europäischen Union. In ihrem Leitspruch „*e pluribus unum*“ wird das das europäische Integrationsmodell prägende Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt markant zusammengefasst. Ob kulturell, sprachlich, oder medial ist Vielfalt nicht nur Ausdruck europäischer Identität und Bedingung europäischer Selbstbehauptung gegenüber kulturellen Hegemonie-Bestrebungen autoritärer Kräfte, sondern zugleich Voraussetzung für demokratische Teilhabe, gesellschaftlichen Zusammenhalt und transnationaler Offenheit. Zugleich ergänzt das Vielfalts-Konzept das wettbewerbsrechtliche Bestreben, Machtballungen zu vermeiden. Demokratische *checks and balances*, wettbewerbsrechtliche Kontrolle und kommunikationsbezogene Vielfalt ergänzen und stärken sich somit wechselseitig in einer freiheitsfördernden Weise. Damit steht die Europäische Union vor der Herausforderung, diese Vielfalt aktiv zu schützen und zu fördern.

Die politischen und rechtlichen Instrumente der Union zielen dabei darauf ab, kulturelle und mediale Pluralität zu sichern und digitale Räume offen, zugänglich und diskriminierungsfrei zu gestalten. Dabei stößt die EU in diesem Bereich allerdings auf strukturelle und kompetenzrechtliche Grenzen: Während sie im Binnenmarkt, einschließlich seiner wettbewerbsrechtlichen Strukturierung, über weitreichende Regelungsbefugnisse verfügt, bleibt die kulturelle und mediale Vielfaltssicherung in wesentlichen Teilen Sache der Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die EU ihre Handlungsmöglichkeiten nutzen kann, um Vielfalt – im Sinne von Meinungspluralismus – nachhaltig zu sichern, und wo die Grenzen ihres Handelns verlaufen.

Schon vor mehr als einer Dekade wurden im Übrigen verschiedene Regulierungsansätze zur Vielfaltssicherung bei Suchmaschinen diskutiert, z.B. die Errichtung einer mit öffentlichen Geldern finanzierten Suchmaschine, kartellrechtliche Beschränkungen mit Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt, Ergänzungen zur damaligen Plattformregulierung, ein eigenes Vielfaltssicherungsrecht für Suchmaschinen, sowie auch die Schaffung von Regelungen zur medienübergreifenden Vielfaltssicherung.²⁷²

Nachdem in der letzten Dekade im Ergebnis dieser Diskussionen vor allem die Plattformregulierung fortgeschritten ist, greifen die folgenden Abschnitte das aktuell viel diskutierte Thema der Finanzierung privater, für die Vielfaltssicherung bedeutsamer Angebote und in diesem Zusammenhang das *pay or consent*-Modell auf. Im Folgenden wird ferner die Frage der Auffindbarkeit im Zusammenhang mit journalistischen Angeboten thematisiert, denn nur, wer auch von den Algorithmen der Plattformen entsprechend priorisiert wird, ist auch sichtbar. Hierbei stellt sich die Frage, wie garantiert werden kann, dass sich Vielfalt in

²⁷¹ Vgl. oben, Abschnitt A. III.

²⁷² Siehe hierzu Dörr/Natt, Suchmaschinen und Meinungsvielfalt, ZUM 2014, 829.

Suchergebnissen widerspiegelt, oder ob es genügt, transparent darzulegen, wieso bestimmte Inhalte angezeigt werden.

Der letzte Abschnitt widmet sich dann dem neuen Problemfeld der KI-Übersichten (AI Overviews) bei Suchmaschinen und deren Einfluss auf die Meinungs- und Informationsvielfalt. Unstreitig bestimmen Suchmaschinen maßgeblich, welche Informationen Nutzer bei ihrer Suche sehen. Mit dem Übergang von klassischen Trefferlisten zu KI-generierten Übersichten verschiebt sich der Fokus: Statt einzelne Quellen auszuwählen, erhalten Nutzer bereits zusammengefasste Informationen. Das kann die Informations- und Meinungsvielfalt fördern, da potenziell mehr Perspektiven kompakt dargestellt werden, birgt aber auch nachfolgend aufgezeigte Risiken.

These 25: Die Sicherung von Vielfalt gehört zu den zentralen identitätsstiftenden und integrationsfördernden Grundwerten der Europäischen Union. Ob kulturell, sprachlich oder medial ist Vielfalt nicht nur Ausdruck europäischer Identität und Bedingung europäischer Selbstbehauptung gegenüber kulturellen Hegemonie-Bestrebungen autoritärer Kräfte, sondern zugleich Voraussetzung für demokratische Teilhabe, gesellschaftlichen Zusammenhalt und transnationale Offenheit. Demokratische *checks and balances*, wettbewerbsrechtliche Kontrolle und kommunikationsbezogene Vielfalt ergänzen und stärken sich wechselseitig in einer freiheitsfördernden Weise. Damit steht die EU vor der Herausforderung, diese Vielfalt aktiv zu schützen und zu fördern.

II. Finanzierung privater Angebote

Finanzierung von journalistischen Angeboten im digitalen Raum folgt zumindest in Teilen anderen Prinzipien und Praktiken, als es bei der Verbreitung über traditionelle Infrastrukturen der Fall war (und in diesem Bereich weiterhin ist). Während innerhalb dieser traditionellen Verbreitungswege Werbung (bspw. im privaten Rundfunk) und direkte Zahlungen (bspw. im Printbereich und bei Pay-Angeboten im privaten Rundfunk) bzw. Kombinationen davon weiterhin die Hauptmöglichkeiten einer Refinanzierung darstellen, ist das Spektrum im Online-Bereich deutlich breiter und vielfältiger, was Chancen auf eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen und damit auf eine größere journalistisch-redaktionelle Unabhängigkeit schafft, aber zugleich auch die Planungssicherheit beeinträchtigen kann. Derzeit orientiert sich die Finanzierung privater digitaler Angebote (noch) an traditionellen Finanzierungsmöglichkeiten, jedoch mit Besonderheiten und in vielfältigerer Ausprägung.

1. Werbung als Finanzierungsquelle

„Klassische“ Online-Werbung stellt dabei weiterhin die Haupteinnahmequelle dar. Dabei werden Werbeanzeigen (Display, Video, Audio) innerhalb des eigenen Angebots eingebunden. Bei der Nutzung von Infrastrukturen Dritter, wie zum Beispiel dem Veröffentlichen von redaktionellen Inhalten (auch) auf Video-Sharing-Plattformen wie YouTube oder Live-Streaming-Plattformen wie Twitch, kommt es auf die von diesen angebundenen

Werbedienste an, die auch über Monetarisierungsmöglichkeiten entscheiden, d.h. ob und inwieweit die Inhaltesteller an Werbeeinahmen partizipieren. Beides läuft regelmäßig über Programmatic Advertising, also automatisierte Auktionen, die im Hintergrund laufen und an externe Online-Werbedienste wie die von Google, Meta oder Amazon angebunden sind. Letztere sind häufig äußerst intransparent und damit schwer kalkulierbar – ein Umstand, dem der DMA mit seinen Verpflichtungen zu Werbetransparenz bei den größten Torwächtern in diesem Bereich jedenfalls entgegensteuern will. Dabei gilt unabhängig davon aber nach wie vor, dass personalisierte bzw. individualisierte Werbung besser „perfomed“, also für Werbekunden attraktiver ist und damit höhere Einnahmen für Werbetreibende erzielt. Es gibt zwar weiterhin etwa kontextbasierte Werbung (bspw. regionale oder themenspezifische Werbung), die aber nur auf bestimmten Angeboten sinnvoll und lukrativ eingesetzt werden kann. Personalisierung bedeutet aber, bislang, dass man seine Rezipienten zu einem gewissen Grad kennen muss - je besser, desto besser auch für die Werbe-performance. Das klassische „Tracking“ bzw. „Tracing“ über Cookies, die auf den Endgeräten von Webseitenbesuchern platziert werden und dabei Daten über besuchte Webseiten sammeln, verbunden ggf. mit der Einspeisung von Profildaten aus sozialen Netzwerken unter einer einzigartigen Werbe-ID, ist von enormer Relevanz für personalisierte Werbung. Es ist aber auch mit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten verbunden. Gleichtes gilt im Übrigen auch für das Profiling innerhalb eines einzelnen Plattformökosystems, das auch ohne Cookies funktioniert, oder neue Methoden wie das Fingerprinting, die weniger datenintensiv sind, aber die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts nicht per se ausschließen. Darüber hinaus bietet KI-Personalisierung auf verschiedenen Ebenen Möglichkeiten für die Steigerung und Verbesserung von Finanzierungsmöglichkeiten.²⁷³

Vor diesem Hintergrund stößt diese Refinanzierungsmöglichkeit auf rechtliche Grenzen. Für verschiedene Arten von Online-Vermittlungsdiensten – und damit in ihren Folgewirkungen auch für deren Nutzer, darunter auch Medienunternehmen – gelten hier grundsätzliche Grenzen nach DSA und DMA. Der DSA enthält nicht nur Transparenzpflichten für Online-Werbung auf Online-Plattformen (Art. 26 Abs. 1 und 2 DSA), die bei sehr großen Online-Plattformen in die Pflicht zur Erstellung von Werbearchiven münden (Art. 39 DSA), sondern verbietet Online-Plattformen sogar das Profiling auf Basis sog. besonderer Kategorien personenbezogener Daten (Art. 26 Abs. 3 DSA). Das sind Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, sexuelle Orientierung oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgeht, sowie genetische, biometrische und Gesundheitsdaten. Gegenüber Minderjährigen gilt ein generelles Profiling-Verbot (Art. 28 Abs. 2 DSA). Der DMA verbietet Torwächtern (derzeit Alphabet, Amazon, Apple, Booking, ByteDance, Meta, Microsoft) im Wesentlichen das Zusammenführen von Daten aus unterschiedlichen Quellen (innerhalb ihres Konglomerats und von Geschäftsnutzern erhobene Daten von Endnutzern) zu Online-Werbezwecken (Art. 5 Abs. 2 lit a)

²⁷³ KI kann z.B. bei der Abo-Conversion (KI erkennt, welche Nutzertypen mit welchem Angebot am ehesten interagieren und es abonnieren, und spielt gezielt Paywall- oder Abo-Anzeigen aus) oder bei der Preis-Personalisierung (KI nimmt dynamische Preisgestaltung je nach Nutzertypen vor) eingesetzt werden.

DMA), sofern hierfür nicht ausdrücklich eine spezifische und freiwillige Einwilligung eingeholt wurde. Für das Profiling von Verbrauchern sieht der DMA Prüf- und Transparenzpflichten vor (Art. 15 DMA), die nicht nur erhellend für die Durchsetzung anderen bestehenden Rechts (aus DSA, DSGVO, TPPW-VO²⁷⁴), sondern möglicherweise auch ein erster Schritt in Richtung einer (noch) strengerer Regulierung sein dürften. Speziell für die Kategorie politischer Werbung (im Sinne von Werbeanzeigen im Zusammenhang mit Wahlen und Referenden) enthält auch die TPPW-Verordnung Regeln, die von verschiedenen Akteuren (auch Medienhäuser, Online-Werbeanbieter oder Werbeplattformen) beachtet werden müssen. Dabei geht es auch hier einerseits um Transparenz, andererseits aber auch um Targeting- und Profiling-Beschränkungen. Diese laufen im Wesentlichen auf die gleichen Verbote wie im DSA (mit Blick auf Minderjährige und besondere Kategorien personenbezogener Daten) hinaus und fordern ansonsten das Vorliegen einer Einwilligung für das Ausspielen politischer Werbung, die direkt beim Betroffenen erhoben wurde. Die Werbemöglichkeiten werden also kleiner.

Datenschutz ist insoweit ggf. auch vielfaltsbeeinträchtigend, weil Refinanzierungsmöglichkeiten erschwert werden – zumindest bei Medienakteuren, die uneingeschränkt der Datenschutzregulierung der EU unterliegen. Wenn sich die Werbemöglichkeiten diversifizieren, kann im Übrigen Vielfalt auch dadurch gefährdet werden, dass ein Abbau bisheriger Werberestriktionen im Interesse eines *level-playing field* zwischen den Mediengattungen erfolgt – namentlich im Bereich staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. Letzteres wiederum kann Konfliktlinien mit dem Ziel staatsferner Vielfalt begründen.

Neben den soeben referenzierten neuen, sektorspezifischen Bestimmungen gilt aber auch bereits ganz allgemein und daher für alle Verarbeiter das Datenschutzrecht aus DSGVO und ePrivacy-Richtlinie²⁷⁵. Ohne an der Stelle ins Detail gehen zu müssen, laufen die dortigen Regeln, wie sie vom Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) in der Hinsicht umfassend detailliert wurden,²⁷⁶ auf die Notwendigkeit einer Einwilligung für personalisierte Werbung hinaus.

Die erste Herausforderung ist dabei eine technische: Optimalerweise (für Werbetreibende und Werbekunden) soll gewährleistet werden, dass Nutzer über mehrere Dienste und Webseiten hinweg getrackt werden, um die Individualisierung der Werbe-ID zu erhöhen. Eine einmal erteilte Einwilligung soll also auch für die Weitergabe von Daten an weitere Dienste gelten und diesen ein weiteres Tracking und Ausspielen von Werbung erlauben. Für diesen „Consent-String“ haben sich seit einiger Zeit sog. Consent Management

²⁷⁴ Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, Abl. L 2024/900 vom 20. März 2024.

²⁷⁵ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, Abl. L 201 vom 31. Juli 2002, S. 37 ff.

²⁷⁶ Etwa EDSA, Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users; Opinion 5/2019 on the interplay between the ePrivacy Directive and the GDPR, in particular regarding the competence, tasks and powers of data protection authorities; Guidelines 2/2019 on the processing of personal data under Article 6(1)(b) GDPR in the context of the provision of online services to data subjects.

Systeme/Plattformen (CMS/CMP) entwickelt, denen sich Webseitenbetreiber oder App-Anbieter in großer Zahl angeschlossen und dadurch gegenseitig von gesammelten Daten und Einwilligungen profitiert haben. Dass das in der Praxis aber mit Problemen verbunden ist, hat unter anderem der Fall von IAB Europe gezeigt: das von IAB Europe entwickelte und angebotene CMS „scheiterte“ vor allem daran, dass seine Teilnehmer davon abhängig waren, dass jeder von ihnen sich datenschutzkonform verhält – ansonsten ist der Consent-String für alle rechtswidrig.²⁷⁷

Und damit ist die zweite und wesentliche Herausforderung, die für Medien besonders relevant ist, angesprochen, nämlich die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Einwilligung, die praktisch etwa durch das Aufpoppen von Cookie-Bannern oder separate Vertragsbedingungen umgesetzt werden kann. Diese muss separat für die Werbezwecke erteilt werden, setzt voraus, dass der Nutzer vorab ausreichend informiert wird und muss jederzeit widerruflich sein. Vor allem muss sie aber freiwillig sein, den Nutzern also eine echte Wahl lassen, ob ihre Daten für Werbezwecke verwendet werden dürfen oder nicht. Geht diese Nutzerwahl zu Lasten der Datenverarbeitung aus, ist das mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden.

Aus diesem Grund haben sich als Reaktion zunächst Modelle entwickelt, die die Nutzung des Angebots unter die Voraussetzung einer Einwilligung stellen – vor allem innerhalb von sozialen Netzwerken, aber auch bei journalistischen Online-Angeboten. Darauf reagierten die Datenschutzbehörden aber deutlich mit einer datenschutzrechtlichen Absage. So ausgestaltet sei die Einwilligung nicht freiwillig, wenn der Nutzer nur die Wahl hätte einzuwählen oder auf den Dienst zu verzichten. Bei sozialen Netzwerken wurde das sogar als gravierender Einschnitt in soziale Interaktions- und gesellschaftliche Integrationsmöglichkeiten betrachtet. Im Ergebnis verlang(t)en die Behörden, dass Anbieter den Betroffenen zumindest eine „echte“ Alternative bereitstellen, die ohne die Nutzung personenbezogener Daten auskomme.

Aus eben dieser Forderung haben sich nunmehr die sog. *Consent-or-Pay-* (oder auch *Pay or Okay*-)Modelle entwickelt. Dabei wird der Nutzer vor die Wahl gestellt, entweder einen bestimmten Betrag für die Nutzung des Angebots zu zahlen oder sich mit personalisierter Werbung einverstanden zu erklären. Während nationale Datenschutzbehörden das zunächst sehr unterschiedlich handhabten, teilweise generell insbesondere bei journalistischen Angeboten zuließen, teilweise generell untersagten,²⁷⁸ haben sie sich im April 2024 unter dem Dach des EDSA auf allgemeine Leitvorgaben geeinigt. Diese fokussierten sich zwar auf sehr große Online-Plattformen; ausdrücklich hält der EDSA seine allgemeineren

²⁷⁷ Dazu eingehend *Benedikt, Belgian Data Protection Authority Ruling - Online Advertising on the Brink of Extinction?*, EDPL 2022, 85 ff. Vgl. Hierzu auch die Entscheidung des EuGH in der Rs. C-604/22, E-CLI:EU:C:2024:214 – *IAB Europe*.

²⁷⁸ Eingehend *Kollmann, Reconciling 'Pay or Okay' Models with the GDPR: The Austrian DPA Decision and other Recent Approaches in Europe*, EDPL 2023, 200 ff.

Ausführungen aber auch auf andere Dienste für übertragbar.²⁷⁹ Danach sollen *Pay-or-Okay*-Modelle zwar nicht generell verboten sein, aber strengen Anforderungen unterliegen. Eine Rolle spielen dabei die Art des Angebots (bspw. Informationsangebote, auf die Nutzer nicht verzichten können), Konsequenzen einer Ablehnung (bspw. Verlust von Daten), Machtverhältnisse (bspw. Angebote marktdominanter Akteure) und die Ausgestaltung der Alternativen (bspw. Preis der Bezahl-Variante). Die Etablierung solcher Modelle ist also einzelfallabhängig und steht auf unsicheren Füßen. Insgesamt bedeuten die aufgezeigten rechtlichen Grenzen, dass die Finanzierung über personalisierte Werbung sich jedenfalls als instabil, schwer kalkulierbar und/oder rechtsunsicher darstellen kann.

Neben die klassische Art der Online-Werbung in Form von Werbeanzeigen treten im Online-Bereich viele weitere Werbealternativen. Besonders beliebt bei kleineren Content-Creators oder Redaktionen im Bereich Podcasts und Video-on-Demand-Content sind Sponsoring-Modelle in verschiedenen Formen. Dabei kann entweder ein einzelner Inhalt (ein Video, ein Beitrag, eine Podcastfolge, etc.) kurzweilig oder ein ganzes Format langfristig gesponsert werden, was regelmäßig mit einer mehr oder weniger kurzen Einblendung und Vorstellung des Sponsors innerhalb des Beitrags verbunden ist. Während es dabei regelmäßig nicht per se auf den gesponserten Inhalt ankommt, steht beim Affiliate und Commerce Content das Produkt des Sponsors selbst im Vordergrund, woran sich der („redaktionelle“) Inhalt dann orientiert, weil die Monetarisierung provisionsbasiert ist. Beispiele sind Produktvergleiche und -tests, Serviceartikel oder die kostenlose Bereitstellung von Produkten. Je stärker die Orientierung des Inhalts am Produkt, desto eher bewegt sich diese Art Finanzierung in den Bereich des Native Advertising und Branded Content. Dabei geht es dann um redaktionsnahe Werbeinhalte wie etwa ein Storytelling für Marken, kombiniert mit journalistischer Anmutung, die auch von etablierten Medienhäusern eingesetzt werden (bspw. Spiegel Media, SZ BrandStudio). Insoweit wirken neue Refinanzierungsmodelle ggf. auch (kommerziell) vielfalsverengend.

Alle genannten Formen kommerzieller Kommunikation unterliegen im Übrigen mindestens strengen Transparenzanforderungen und dem Grundsatz der Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten, wobei letzteres ausdrücklich nur für audiovisuelle Medien auch auf EU-Ebene (durch die AVMD-Richtlinie) geregelt ist. Diese Finanzierungsmöglichkeiten sind volatiler als die Werbung, da sie von (zeitlich befristeten) individuellen Absprachen mit Sponsoren und Werbepartnern abhängen. Allein eignen sie sich nicht für eine nachhaltige und stabile Finanzierung von professionellen Medienhäusern.

Dabei sei im Hinblick auf den gesetzlichen Rahmen auch angemerkt, dass es einheitliche Werberegeln für „die Medien“ nicht gibt. Vielmehr unterliegen jeweils Fernsehen, Radio, Video-on-Demand-Dienste (bzw. rundfunkähnliche Telemedien) und Telemedien unterschiedlichen Regeln, die sich in der Intensität von Werbebeschränkungen unterscheiden. Obwohl mittlerweile auch Streaming-Dienste vermehrt auf Mischmodelle aus Werbung und

²⁷⁹ *EDSA, Opinion 08/2024 on Valid Consent in the Context of Consent or Pay Models Implemented by Large Online Platforms.*

Abonnement setzen, unterliegt insbesondere nur die Fernsehwerbung quantitativen Werberegeln, ist also in der Werbezeit bereits gesetzlich beschränkt.

These 26: Der europäische Datenschutz erweist sich mit Blick auf das Vielfaltsziel als jankusköfig: Zum einen trägt er nicht zuletzt über das Medienprivileg der Vielfalts-Zielsetzung Rechnung, zum anderen kann er ggf. auch vielfaltsbeeinträchtigend wirken, weil werbliche Refinanzierungsmöglichkeiten erschwert werden – zumindest bei Medienakteuren, die uneingeschränkt der Datenschutzregulierung der EU unterliegen. Wenn sich die Werbemöglichkeiten diversifizieren, kann im Übrigen Vielfalt auch dadurch gefährdet werden, dass ein Abbau bisheriger Werberestriktionen im Interesse eines *level-playing field* zwischen den Mediengattungen erfolgt – namentlich im Bereich staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – was Konfliktlinien mit dem Ziel staatsferner Vielfalt auszulösen vermag.

2. Paid Content

Direkte Zahlungen wie sie traditionell etwa beim Zeitungskauf oder Zeitungsabonnements sowie Pay-TV bekannt sind, bedeuten im Online-Bereich *paid content*, der viele Facetten hat. Am nächsten zum traditionellen Rahmen sind digitale Abonnements, die häufig von VoD-Anbietern und Online-Zeitungen eingesetzt werden. Im Wesentlichen befinden sich Inhalte dabei hinter einer Paywall, die durch ein Abonnement zeitlich begrenzt gegen Zahlung geöffnet werden kann. Auch hier gibt es aber unterschiedliche Details, etwa „harte“ Paywalls, die nur Abonnenten Zugang bieten, „metered“ Paywalls und „freemium“-Modelle, bei denen einige Einzelinhalte oder eine bestimmte Anzahl frei ist, darüber hinaus aber gezahlt werden muss, sowie preislich gestaffelte Mischformen zwischen *paid content* und Werbefinanzierung. Dynamische Paywalls lassen dabei teils personalisierte Modelle nach Nutzungsverhalten oder Themeninteresse zu. Neben Abonnements gehören zum Bereich *paid content* auch digitale Einzelverkäufe oder Micropayments. Die Refinanzierungsperspektiven hängen hier maßgeblich davon ab, ob und inwieweit Rezipienten dazu bereit (aber auch finanziell fähig) sind, für qualitativ hochwertige journalistische Inhalte zu zahlen, anstatt auf kostenlose Inhalte zuzugreifen (die etwa durch soziale Medien und KI immer weiter verbreitet werden und billiger zu produzieren sind, ohne unbedingt an die Qualitätsstandards von redaktionell arbeitenden Medien heranzureichen). Das ist derzeit noch eher die Minderheit in Deutschland²⁸⁰, auch, was die generelle Bereitschaft und den für Rezipienten akzeptablen Betrag angeht²⁸¹.

²⁸⁰ Vgl hierzu etwa Erhebungen des Reuters Digital News Report für Deutschland (Behre/Hörig/Möller in: Reuters Institute for the Study of Journalism (Hrsg.) Digital News Report 2025, S. 84 ff.), die angeben, dass 13 % der Deutschen für journalistische Inhalte zahlen, oder die Erhebungen von Bitkom (Jeder und jede Fünfte zahlt für Journalismus im Netz, Presseinformation 2. Juli 2024), die einen Wert von 20% angeben.

²⁸¹ Nach einer Umfrage des Brand Science Institute (*Brand Science Institute, The Impact of Artificial Intelligence on the Willingness to Pay for Digital Newspaper Subscriptions*, 2024) für Deutschland waren 20% der Befragten bereit, für Inhalte zu bezahlen und dafür im Schnitt 10,24 EUR auszugeben.

Solche *paid content*-Modelle können im Ergebnis auch demokratische Vielfalt beeinträchtigen: Wenn sich über zunehmende Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Medienkonsumenten Unterschiede im Zugang zu Qualitätsjournalismus mediengattungsübergreifend verstärken und sich der demokratische Prozess vor diesem Hintergrund informationsbezogen zunehmend in Richtung einer Zersplitterung in eine Informationselite und ein Informationsperekariat bewegt, stellen sich mit Blick auf Vielfaltssicherung über den privaten Pfeiler einer dualen Medienordnung Fragen nach einem informationsgerechten Zugang zu Qualitätsangeboten. Zugleich kommt vor dem Hintergrund des Risikos einer Vertiefung von digitalen Spaltungen der Gesellschaft einer qualitätsjournalistischen Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besondere Bedeutung zu.

These 27: Wenn sich bei zunehmenden Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Medienkonsumenten Unterschiede im Zugang zu Qualitätsjournalismus bei verstärktem Einsatz von Paid-Content-Modellen mediengattungsübergreifend verstärken und sich der demokratische Prozess vor diesem Hintergrund informationsbezogen zunehmend in Richtung einer Zersplitterung in eine Informationselite und ein Informationsperekariat bewegt, stellen sich mit Blick auf Vielfaltssicherung über den privaten Pfeiler einer dualen Medienordnung Fragen nach einem informationsgerechten Zugang zu Qualitätsangeboten.

3. Förderungen, Kooperationen, Subventionierungen und Zuschüsse

a) Durch Private

Die Finanzierung von Medien durch private Akteure ist facettenreich, zeichnet sich aber im Großen und Ganzen durch Freiwilligkeit der Zahlungen aus. Abgesehen von verschiedenen Arten von Stiftungsmodellen etwa für die Förderung bestimmter Themen (bspw. Kulturinhalte) oder journalistischer Methodiken (bspw. Investigativjournalismus), die auch der traditionellen Finanzierung von Medien nicht fremd sind, hat das Plattformzeitalter auch eine Reihe von neuen Möglichkeiten hervorgebracht, wie journalistische Inhalte durch freiwillige Abgaben (mit)finanziert werden können.

Das betrifft einerseits Zahlungen durch Dritte, regelmäßig Verbreiter oder Vermittler von Inhalten, um das eigene Portfolio mittelbar oder unmittelbar zu verbessern, im Wesentlichen also den Bereich von Förderungen und Kooperationen. Modelle wie Apple News, Google News Showcase oder das Meta Journalism Program zahlen für ausgewählte journalistische Inhalte, die bestimmten (Qualitäts-)Bedingungen entsprechen müssen, und basieren auf Individualvereinbarungen zwischen verschiedenen kommerziellen Anbietern. Es handelt sich dabei häufig um eine Kombination aus der Zahlung für die Einräumung von Nutzungsrechten und einer Förderung, denn diese Modelle haben ihren Anlass zum Großteil im durch die DSM-Richtlinie²⁸² EU-weit eingeführten Leistungsschutzrecht für

²⁸² Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, Abl. L 130 vom 17. Mai 2019, S. 92 ff.

Presseverlage, sind aber dort nicht verpflichtend vorgesehen.²⁸³ Auch rufen private Akteure teils Förderprogramm aus, darunter auch Innovationsförderprogramme für Journalismus (z. B. Google News Initiative). Partizipationsmöglichkeiten sind dabei insgesamt volatil und auf wenige Anbieter begrenzt, schließen Finanzierungslücken insbesondere nicht vollständig²⁸⁴.

Das betrifft andererseits freiwillige Zahlungen durch Rezipienten, etwa durch einmalige oder abonnement-ähnliche Spenden. Das kann hin bis zu Varianten der „Community Ownership“ reichen, was meint, dass Rezipienten selbst Anteile oder Mitbestimmungsrechte am Medium halten, also zu Teilhabern oder Mitgestaltern werden. Einige renommierte Medienhäuser wie der britische „The Guardian“ setzen durch ein Pop-up-Fenster auf die freiwillige Unterstützung ihrer Leserschaft anstelle eines direkten *Pay-or-Okay*-Modells. Aber auch kleinere Content-Creators setzen vermehrt auf die Unterstützung ihrer Communities. Unterstützende Nutzer werden dabei häufig durch Zugang zu gesonderten Events, Inhalten oder ähnlichem entlohnt, ohne dass sie darauf einen Anspruch hätten. Ein an *paid content* angenäherter Sonderfall hiervon ist es, wenn Rezipienten durch grundsätzlich freiwillige Zahlungen Werbung vermeiden können, was entweder eine ganze Verbreitungsinfrastruktur (bspw. YouTube Premium, Spotify Premium oder Twitch Turbo) oder direkt einzelne Inhaltesteller (bspw. Twitch Subscriptions) betreffen kann. Inhaltesteller profitieren je nach System direkt oder mittelbar durch die jeweiligen Monetarisierungsmodelle anteilig an entgangenen Werbeeinnahmen.

Diese Modelle freiwilliger Förderung oder Unterstützung haben gemein, dass sie einerseits schwer planbar für eine stabile Finanzierung sind und andererseits auch mit potenziellen Gefahren für die redaktionelle Unabhängigkeit verbunden sind. Letzteres ist stark von der konkreten Ausgestaltung abhängig, birgt aber jedenfalls das Risiko, ohne per se gefährlich oder gar unzulässig zu sein, dass eine bestimmte Art von Inhalten präferiert wird, um Unterstützer zu „bedienen“. In einem ähnlichen Licht betrachtet haben solche Finanzierungsmodelle deshalb auch einen gewissen Beigeschmack im Hinblick auf Vielfaltssicherung, da „geförderte“ Inhalte priorisiert werden könnten – ein Phänomen, dass generell selektiven Fördermechanismen wie bspw. auch der Filmförderung inhärent ist.

These 28: Modelle freiwilliger privater Förderung ermöglichen nicht per se eine stabile Finanzierung und sind mit potenziellen Gefahren für die redaktionelle Unabhängigkeit und damit auch die Vielfaltssicherung verbunden.

²⁸³ Mit der DSM-Richtlinie wurde 2019 EU-weit ein Leistungsschutzrecht für Presseverlage eingeführt, was dazu führt, dass News-Aggregatoren wie Suchmaschinen die Nutzung von Presseveröffentlichungen angemessen vergüten müssen. Die Vergütungspflicht entsteht aber nicht bei der Nutzung nur sehr kurzer Ausschnitte (Snippets). Vgl. zum Ganzen etwa *Rosati, Article 15—Protection of Press Publications Concerning Online Uses*‘, in Rosati (Hrsg.) *Copyright in the Digital Single Market: Article-by-Article Commentary to the Provisions of Directive 2019/790*, 2021.

²⁸⁴ Dazu etwa Lombardi, *Rethinking Journalism Protection: Looking beyond Copyright*, J. Media Law 2023-1, 90 ff.

b) Durch den Staat

Eben erwähnte Filmförderung ist nur eines von vielen Förderinstrumenten, bei denen eine staatliche Subventionierung zum Einsatz kommt. Auch hier sind die Formen vielfältig und können an dieser Stelle nicht abschließend aufgezeigt werden. Möglichkeiten direkter Förderung (bspw. projektbezogene Förderung, redaktions- oder titelbezogene Zuschüsse, Distributionsförderung) und indirekter Förderung (bspw. Beitragsfinanzierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, staatliche Werbeschaltungen²⁸⁵, Infrastrukturförderung²⁸⁶, etc.) sowie verschiedene steuerliche Förderinstrumente und Anreizmodelle im Medienbereich wurden bereits an anderer Stelle eingehend diskutiert.²⁸⁷ Auch hier ist natürlich besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass eine Förderung nicht zu einer staatlichen Einflussnahme in den Markt oder die redaktionelle Unabhängigkeit führt. Dem trägt z.B. das Modell einer Förderung von lokalen Qualitätsmedien in Brandenburg²⁸⁸ Rechnung.

Interessanter an der Stelle ist die Frage konkreter Modelle und Finanzierungsquellen, für deren Analyse Diskussionen und Modelle in anderen Staaten Orientierungspunkte bilden können.

Digital- und Plattformabgaben befinden sich seit längerem in der Diskussion in der EU und sind jüngst auch wieder in den Fokus der Diskussion in Deutschland²⁸⁹ gerückt. Der Grundgedanke ist, dass Plattformen, die von journalistischen Inhalten profitieren, eine Abgabe leisten, die dann in die Förderung von Medien/Journalismus fließt bspw. über einen Fond. Diskutiert werden dabei verschiedene Formen von Abgaben zum Beispiel über eine generelle Digitalsteuer oder Abgaben auf Werbeumsätze oder die Datennutzung. Vorbilder gibt es dabei bereits einige.²⁹⁰ Der australische News Media Bargaining Code von 2021 ist ein Gesetz, das bestimmte designierte digitale Plattformen wie Google und Meta faktisch dazu verpflichtet, australische Nachrichtenunternehmen für die Nutzung ihrer Inhalte zu bezahlen.²⁹¹ In Kanada existiert mit dem Online News Act 2023 ein sehr ähnliches Modell,

²⁸⁵ Mit dem EMFA wurden hierfür jüngst neue Regeln geschaffen, die nicht nur Transparenz, sondern auch Fairness staatlicher Werbeausgaben gewährleisten sollen.

²⁸⁶ z.B. Zuschüsse für digitale Transformation, Datenjournalismus, innovative KI-Einbindungen, Barrierefreiheit oder Ausbildung.

²⁸⁷ *Ukrow/Cole*, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt; *Hagen/Stawowy/Woelke*, Vielfalt von Angeboten, Inhalten und Nutzung der lokalen und regionalen Medien in Thüringen, S. 159 ff.; Speziell zur Presseförderung in Deutschland auf Bundesebene vgl. *Niederprüm* u.a., Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft, 2022.

²⁸⁸ Der 2019 novellierte Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg (MStV BE-BB) erlaubt in § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 die Förderung lokaljournalistischer Angebote durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb). Voraussetzung dafür ist, dass die mabb für diesen Zweck Landesmittel oder Mittel Dritter zur eigenverantwortlichen Verwendung erhält. Bereits 2020 hatte der Landtag Brandenburg in diesem Zusammenhang eine Million Euro für das Jahr 2021 bereitgestellt.

²⁸⁹ Vgl dazu BT-Drs. 21/1210, aburfbare unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/012/2101210.pdf>.

²⁹⁰ Vgl. Dazu auch Müller-Terpitz, (Un-)Level Playing Field im Medienbereich, 2025, S. 93 ff.

²⁹¹ Vgl. Dazu die Informationen der australischen Regierung und die erste Review des Codes, <https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>.

das rechtlich allerdings auf das Wettbewerbsrecht gestützt ist.²⁹² Österreich erhebt bereits seit dem Jahr 2000 eine Werbeabgabe auf "klassische" Werbeleistungen (TV, Radio, Print, Plakate), die aber 2020 über eine Interimslösung erweitert wurde: Auf Basis des österreichischen Digitalsteuergesetz und einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen wird dort eine Digitalsteuer auf Onlinewerbeleistungen (bspw. Bannerwerbung, Suchmaschinenwerbung und vergleichbare Werbeleistungen) im Inland in Höhe von 5% des erhaltenen Entgelts erhoben.²⁹³ Für die Frage, wie solche Abgaben dann in die Medienförderung gelangen, stehen häufig Journalismus-Fonds im Mittelpunkt der Debatte.²⁹⁴ Das gilt im Übrigen auch für die Bereitstellung von Mitteln aus dem Staatshaushalt, wie sie vor allem in den skandinavischen Ländern für die Förderung von Nachrichtenmedien sehr gängig ist.²⁹⁵ Einnahmen aus der österreichischen Online-Werbeabgabe fließen zum Beispiel u.a. in RTR-Fonds und die Digital-Transformationsförderung für Medien. Auch in Frankreich ist seit 2019 von Plattformen eine Digitalsteuer in Höhe von 3% zu entrichten, die aber nicht an eine Medienförderung gekoppelt ist.²⁹⁶

Interessant ist auch die Idee von Gutscheinen, die an die Bevölkerung vergeben werden, um Medienangebote ihrer Wahl zu bezahlen. Sie wird verschiedenen Orts unter dem Begriff von „News Voucher“, „Democracy Voucher“ oder „Public Interest News Voucher“. Im Vereinigten Königreich waren solche Modelle Teil der Diskussion vor allem im Hinblick auf die Zukunft lokaler Medien.²⁹⁷ Auch in den USA war die Idee, außerhalb von vielfachen entsprechenden Forderungen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, Teil von politischen Diskussionen²⁹⁸, hat es aber wohl aufgrund der First-Amendment-Sensibilität (noch) nicht in konkrete Legislativakte geschafft.²⁹⁹

These 29: Staatliche Förderung kann nur dann einen Vielfaltsbeitrag leisten, wenn die Möglichkeiten der Vergabe der betreffenden Fördermittel staatsfern sind. Dies gilt auch bei mittelbarer staatlicher Förderung durch die gesetzliche Verankerung von Digital- oder Plattformabgaben, wie sie in einer Reihe von Staaten inzwischen existieren.

²⁹² Online News Act (S.C. 2023, c. 23).

²⁹³ Vgl. Dazu die Informationen der österreichischen Regierung, abrufbar unter: <https://www.usp.gv.at/themen/steuern-finanzen/weitere-steuern-und-abgaben/digitalsteuergesetz.html>.

²⁹⁴ Ausführlich dazu etwa aus dem VK, The Cairncross Review, A Sustainable Future for Journalism, 2019, S. 82 ff.

²⁹⁵ Umfassend dazu *Nordicom*, Direct Media Subsidies to News Media – a Nordic overview, 2022.

²⁹⁶ LOI n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

²⁹⁷ Vgl. Ofcom, Review of Local Media in the UK, 2024, S. 31.

²⁹⁸ Vgl. etwa den Vorschlag für einen Local News Funding Act of 2025 in Washington, abrufbar unter: <https://legiscan.com/DC/text/B26-0314/id/3261269>.

²⁹⁹ Vgl. Zum Ganzen und m.w.N.) Baker, Are Vouchers to Support Local News a Boondoggle?, 15. November 2023.

III. Auffindbarkeit von redaktionellen (Qualitäts-)Inhalten

Im digitalen Kommunikationsraum ist Aufmerksamkeit die Währung und damit das Thema Auffindbarkeit für die Medien essenziell – auch vor dem Hintergrund des Schutzes demokratischer Diskurse und der Medienvielfaltssicherung. Im Kern und auf der ersten Ebene geht es um die Frage, ob und inwieweit es Vermittler von medialen Inhalten (Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Content-Plattformen, Sprachassistenten, App-Stores, Smart-TVs, KI-Systeme, etc.) ermöglichen (müssen), dass journalistische Inhalte von Rezipienten aufgefunden werden können. Auf der zweiten Ebene stellt sich die Frage, ob eine einfache Auffindbarkeit demokratie- und pluralismusbezogen ausreicht oder ob es nicht vielmehr um eine Hervorhebung oder Must-Be-Found gehen muss. In der Public-Value-Regulierung des MStV ist das Bemühen erkennbar, beide Ebenen in den Blick zu nehmen.

Unter dem Stichwort Auffindbarkeit werden regelmäßig im eigentlichen Sinne ganz unterschiedliche Ansätze diskutiert, die in Regulierung und Praxis ineinander greifen: Vertriebs- und Zugangspflichten (must-carry oder must-provide), Auffindbarkeitsregeln (must-be-found), Herausstellungs- und Hervorhebungspflichten (prominence), Diskriminierungsverbote und Gleichbehandlungsgebote sowie Regeln im Bereich Nutzeremanzipation.

Ein erster Schritt bei der Auffindbarkeit sind Diskriminierungsverbote für intermediär Agierende, wie sie etwa der DMA mit Blick auf sog. Gatekeeper aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive oder auch der MStV mit Blick auf Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre aus vielfaltsrechtlicher Perspektive kennen. Diese sollen gewährleisten, dass inhaltliche Angebote nicht aufgrund unsachlicher Kriterien ungleich behandelt werden und sind damit Ausdruck des Gleichbehandlungsgebots.

Nicht zuletzt auch im Lichte von Gefährdungsphänomenen wie Desinformation, gezielter Informationsmanipulation oder Propaganda geht es im Interesse von Demokratie- und Vielfaltsschutz aber nicht nur um Gleichbehandlung von Inhalten, sondern ggf. auch um eine gezielte Hervorhebung – die ihrerseits allerdings nur unter Beachtung des Staatsfernegebots demokratieverträglich ist. Auf EU-Ebene wurde dies im medienrechtlichen Kontext – abgesehen von den must-carry-Regeln aus dem Telekommunikationsrecht – erstmals von Art. 7a der AVMD-Richtlinie adressiert. Dieser sieht – nicht im Sinne einer Umsetzungspflicht, sondern eines Anreizes – vor, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen. Das ist auf mehreren Ebenen mit einer gewissen Komplexität verbunden. So legt beispielsweise Art. 7a nicht fest, was als Dienst von „allgemeinem Interesse“ gilt, wie „Herausstellung“ erreicht werden soll und von wem. Die Intransparenz von Algorithmen und Empfehlungssystemen schränkt zudem den Einblick der Regulierungsbehörden in kommerzielle Vereinbarungen und in die Mechanismen ein, die die Platzierung von Diensten und Inhalten von allgemeinem Interesse bestimmen.³⁰⁰ Es verwundert daher nicht, dass die Regelung von den Mitgliedstaaten im nationalen Recht sehr unterschiedlich

³⁰⁰ Van der Elst/Afil/poale/Raats, Challenges and Requirements for Implementing Due Prominence: Aligning Stakeholder Interests in Flanders, *Front. Comm.* 2025, 10:1569132 m.w.N.

(und im Übrigen im Großteil der Mitgliedstaaten nur äußert zurückhaltend) aufgegriffen wurde.³⁰¹ Während es in vielen Mitgliedstaaten bislang bei der Einräumung von Befugnissen an die Regulierungsbehörden, entsprechende Auffindbarkeitsregeln festzusetzen, geblieben ist (bspw. Bulgarien, Irland, Zypern), haben vor allem³⁰² Deutschland, Frankreich und Italien detaillierte Maßnahmen ergriffen, die sich aber unterscheiden.³⁰³ In Frankreich werden etwa Benutzeroberflächen ab einem bestimmten Schwellenwert an Nutzerzahlen in Frankreich adressiert und es profitieren (nur) audiovisuelle Dienste von den Hervorhebungspflichten – maßgeblich die Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender, nach Konkretisierung durch die Regulierungsbehörde Arcom auch andere audiovisuelle Dienste, die einen Beitrag zur Meinungs- und kulturellen Vielfalt leisten.³⁰⁴ Das ist ähnlich zu den Regeln im deutschen § 84 MStV, die allerdings ein breiteres Spektrum an Angeboten (Fernsehen, Radio, rundfunkähnliche und journalistisch-redaktionelle Telemedien) erfassen. Während der MStV im Hinblick auf das „wie“ der Auffindbarkeit vorsieht, dass die profitierenden Angebote in ihrer Gesamtheit auf der ersten Auswahlbene unmittelbar erreichbar und leicht auffindbar sein müssen, wobei die Einordnung von privaten Angeboten als besonders vielfaltsrelevant über die staatsfernen Landesmedienanstalten stattfindet, sieht die französische Regulierung mehrere Alternativen für die erforderliche Hervorhebung vor (auf der Startseite oder dem Bildschirm; in den Nutzerempfehlungen; in den Suchergebnissen des Nutzers; auf Fernbedienungen von Geräten). Im Unterschied hierzu ist die italienische Regulierung in Bezug auf die Adressaten deutlich weiter, erfasst alle Empfangs- und Zugangswege für audiovisuelle und Radiomediendienste, unabhängig von der Plattform, die dafür verwendet wird.³⁰⁵ Das können also Gerätehersteller, Indexierungs-, Aggregations- oder Abrufdienste genauso wie Benutzeroberflächen sein. Wie in Frankreich und Deutschland werden auch in Italien der Regulierungsbehörde maßgebliche Konkretisierungsbefugnisse eingeräumt, insbesondere bezüglich der Dienste, die von „allgemeinem Interesse“ sind. Anders als der MStV sehen die italienische und französische Regelung explizit den Vorrang

³⁰¹ Hierzu und zum Folgenden eingehend *Parcu u.a., Study on Media Plurality and Diversity Online, Final Report, 2022; Cappello (Hrsg.), Prominence of European Works and of Services of General Interest, IRIS Special, EAO, 2022; Cole/Etteldorf, Research for CULT Committee – Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2022, S. 48 et seq.*

³⁰² Auf aktuelle Entwicklungen in der Flämischen Gemeinschaft Belgiens zur „Umsetzung“ von Art. 7a AVMD-RL sowie die Regulierung von Benutzeroberflächen in Spanien im Hinblick auf visuelle Hervorhebungen wird wegen der erforderlichen Detailtiefe hier nicht eingegangen.

³⁰³ Siehe eingehend *Ledger, Towards Coherent Rules on Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Services, 2023.*

³⁰⁴ Art. 20-7.-I. Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.

³⁰⁵ Artikel 29 Decreto Legislativo 8 noviembre 2021, n. 208, geändert durch Decreto Legislativo 25 marzo 2024, n. 50.

von individuellen Nutzereinstellungen vor den Public-Value-Regeln vor – ein Aspekt, der in Deutschland noch nicht abschließend geklärt ist, insbesondere im Verhältnis zu den Regeln aus DSA und EMFA, die ebenfalls auf Nutzeremanzipation setzen.³⁰⁶ Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Handhabe, könnte eine Nachjustierung von Art. 7a AVMD-Richtlinie Gegenstand einer erneuten Reform sein. Der Rat begreift die Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse und deren Weiterentwicklung jedenfalls als eine der Prioritäten in der Prüfung des Rechtsrahmens für audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattform-Dienste.³⁰⁷

Auch außerhalb der EU gibt es zudem Regeln zur Herausstellung von bestimmten Inhalten. Mit dem Media Act 2024 wurde im Vereinigten Königreich – angelehnt wohl an das europäische Vorbild –³⁰⁸ ebenfalls ein „prominence“ System eingeführt. Geregelt wurde dabei die Verbreitung von Public Service Broadcasting-TV-Playern (PSB-TV-Player) – wie BBC iPlayer, ITVX, Channel 4 Stream, 5, STV Player und S4C Clic – auf Connected-TV-Plattformen, die im Gesetz als Fernsehauswahldienste bezeichnet werden. Die vom Medienminister benannten Fernsehauswahldienste müssen sicherstellen, dass die benannten PSB-TV-Player und deren Inhalte verfügbar, sichtbar und leicht zugänglich sind. Der BBC iPlayer wird gemäß dem Gesetz automatisch benannt, die anderen PSB-TV-Player werden von der Ofcom benannt.³⁰⁹ Auch in Australien wurde im Juli 2024 mit der sog. Communications Legislation Amendment (Prominence and Anti-siphoning) Bill 2024 ein „Hervorhebungsrahmen“ geschaffen, der die Zugänglichkeit und prominente Darstellung australischer Fernsehsender auf neuen Fernsehgeräten, die auf dem australischen Markt angeboten werden, regelt.³¹⁰ Hersteller regulierter Fernsehgeräte (d. h. internetfähige Geräte, die primär dazu bestimmt sind, das Ansehen audiovisueller Inhalte zu erleichtern) werden danach verpflichtet, regulierte Fernsehdienste (öffentlich-rechtliche sowie bestimmte kommerzielle TV- und VoD-Angebote) kostenfrei auf den entsprechenden Geräten vorzuinstallieren und eine einzelne Kachel auf der primären Benutzeroberfläche für sie in jeweils vergleichbarer Größe sichtbar zu machen. In Kanada gibt es mit dem Online Streaming Act (2023) ein Instrument, das bestimmte Online-Plattformen wie Netflix, YouTube, Spotify der Aufsicht der Canadian Radio-television and Telecommunications Commission unterwirft, die dann Anordnungen erlassen kann, dass kanadische Inhalte oder Künstler auf diesen Plattformen sichtbar und zugänglich zu machen sind sowie angemessen finanziell unterstützt werden.³¹¹ Hier geht es aber mehr um eine Kulturförderungskomponente, nicht

³⁰⁶ Dazu Cole u.a., Überblick zu Stand und Entwicklung der Medienregulierung, 2025, S. 69 f.

³⁰⁷ Schlussfolgerungen des Rates zur Prüfung des Rechtsrahmens für audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattform-Dienste, ABI. C 2025/2954 vom 26. Mai 2025, Rn. 24 ff.

³⁰⁸ Part 2 Media Act 2024 c.15.

³⁰⁹ Vgl. Uknow, UK: Stellungnahmen der Ofcom zum neuen Herausstellungs-Regime für Public-Value-Inhalte, MMR-Aktuell 2025, 01284.

³¹⁰ Communications Legislation Amendment (Prominence and Anti-siphoning) Bill 2024, abrufbar unter https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r7132.

³¹¹ Online Streaming Act (S.C. 2023, c. 8).

primär um Public-Value-Inhalte im Kommunikationsraum, mithin Regelungen, die eher mit den EU-Bestimmungen zur Förderung europäischer Werke vergleichbar sind.

Zumindest unter dem Aspekt Auffindbarkeit werden zudem auch Regeln im Kontext von personalisierten Empfehlungssystemen, Medienprivilegien und der Individualisierbarkeit von medialen Angeboten diskutiert, obwohl es hier nur mittelbar um Randbedingungen von Auffindbarkeit geht.³¹² Mit einer Art „Medienprivileg“ will Art. 18 EMFA die Inhaltemoderation auf sehr großen Online-Plattformen transparenter machen und dann einschränken, wenn es um Angebote von Mediendiensten geht. Da damit auch missbräuchlichen Meldungen und dem Overblocking begegnet wird, kann das auch dazu führen, dass Angebote von Mediendiensten (länger oder generell) auffindbar oder sogar abrufbar bleiben. Da der EMFA aber nur geringe Anforderungen an profitierende Mediendienste stellt, die zudem nur schwer überprüfbar sind, handelt es sich dabei nicht um ein effektives Mittel zum Schutz von Public-Value.³¹³ Zudem führt Art. 20 EMFA ein Recht auf Individualisierbarkeit (insb. Konfiguration von Standardeinstellungen) von Medienangeboten ein, das unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt. Es richtet sich an Hersteller, Entwickler und Importeure aller Geräte oder Benutzeroberflächen, die den Zugang zu und die Nutzung von Mediendiensten, die Programme anbieten, steuern oder verwalten. Auch hier geht es im Kern nicht um Auffindbarkeit, aber es wird Rezipienten erleichtert, für sie relevante Angebote anzusteuern – das können, müssen aber nicht solche aus dem Public-Value-Bereich sein. Zumindest findet dadurch auch eine Verlagerung der Entscheidung über die Priorisierung bestimmter Inhalte von Vermittlern auf Endnutzer statt. In diesem Sinne und mit einem medienbezogenen Ansatz ergänzt Art. 20 EMFA die Bestimmungen des DSA und DMA, nämlich Art. 25 DSA (manipulationsfreie Gestaltung von Online-Schnittstellen) und Art. 6 Abs. 3 DMA (freie Gestaltung der Standardeinstellungen des Betriebssystems, virtueller Assistenten und Webbrowser).

Der DSA enthält zudem weitere Bestimmungen im Kontext von Empfehlungssystemen. Diese betreffen zum einen die auch im Rahmen von Auffindbarkeit wichtige Transparenz von Empfehlungssystemen, inklusive deren Algorithmen³¹⁴, die Nutzer zumindest befähigen, die Relevanz meinungsbildungsbeeinflussender Inhalte besser einzuordnen (Stichwort Filterblasen und Echokammern). Zum anderen enthält der DSA für sehr große Online-Plattformen die Pflicht, mindestens ein System zur Anzeige/Anordnung von Empfehlungen anzubieten, das nicht auf Profiling basiert. In der Zukunft könnte das ein möglicher Anknüpfungspunkt für eine Art Public-Value-Empfehlungssystem sein, das Nutzer einstellen können (aber nicht müssen), ohne dass der DSA diesen Ansatz selbst verfolgt oder kompetenzrechtlich in der Binnenmarktregelung verfolgen könnte. Schließlich könnten Auffindbarkeitspflichten auch angemessene Maßnahmen für sehr große Online-Plattformen

³¹² So auch *Ledger, Towards Coherent Rules on Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Services*, 2023.

³¹³ Dazu eingehend *Cole/Etteldorf* in: Cappello (Hrsg.), *The European Media Freedom Act Unpacked*, IRIS, EAO, November 2024, S. 28 ff.

³¹⁴ Verwandte Regeln finden sich schon länger im MSv für Medienintermediäre. In einem wettbewerbsrechtlichen Kontext wird ähnliches auch in P2B-Verordnung und DMA festgelegt.

und -Suchmaschinen sein, wenn es um die Minderung festgestellter systemischer Risiken (bspw. Desinformation) oder den Krisenreaktionsmechanismus nach Art. 36 DSA geht.

These 30: Im digitalen Kommunikationsraum ist Aufmerksamkeit die zentrale Währung und damit das Thema Auffindbarkeit für die Medien essenziell – auch vor dem Hintergrund des Schutzes demokratischer Diskurse und der Medienvielfaltssicherung. Nicht zuletzt auch im Lichte von Gefährdungsphänomenen wie Desinformation, gezielter Informationsmanipulation oder Propaganda geht es im Interesse von Demokratie- und Vielfaltsschutz dabei nicht nur um Gleichbehandlung von Inhalten, sondern ggf. auch um eine gezielte Hervorhebung von Angeboten. Eine entsprechende *prominence*-Regulierung ist ihrerseits allerdings nur unter Beachtung des Staatsfernegebots demokratieverträglich.

IV. Problemfeld Suchmaschinen und KI

Wie im obigen Abschnitt erörtert, ist im digitalen Kommunikationsraum die Auffindbarkeit von Inhalten für Medien essenziell und dient auch dem Schutz des demokratischen Diskurses und der Medienvielfaltssicherung. Die Gestaltung der Suchmaschinen ist im Allgemeinen auf eine Optimierung ihres oft werbegestützten Geschäftsmodells ausgerichtet und kann Anlass zu gesellschaftlichen Bedenken geben.³¹⁵

Schon früh zeigte sich im digitalen Raum die Relevanz von Suchmaschinen als zentrale Orientierungshilfen für den Zugang zu Inhalten. Neben einer Indexierung gewann das Ranking von Ergebnissen schnell an Bedeutung. Suchmaschinen bestimmen maßgeblich, welche Informationen Nutzer bei ihrer Suche sehen. Ein hohes Ranking bei einer Suchmaschine bedeutet mehr Sichtbarkeit, mehr Besucher, aber auch Vertrauen und Glaubwürdigkeit.³¹⁶ Werden jedoch nur einseitig Meinungen gelistet, ist der Effekt ähnlich der einer Echokammer, bei welcher durch die eigene Internethandlung bedingt nur noch Inhalte angezeigt werden, die die bestehenden Meinungen und Überzeugungen bestätigen, was zu einer einseitigen Weltsicht führen kann. Der Nutzer ist dem Risiko ausgesetzt in einer Informationsblase gefangen zu sein.

Die aufgrund ihrer Reichweite entscheidende Rolle von sehr großen Suchmaschinen (neben derjenigen auch von sehr großen Online-Plattformen) bei der öffentlichen Meinungsbildung, Informationsverbreitung und wirtschaftlichen Aktivitäten im Internet findet im DSA Berücksichtigung.³¹⁷ Als Risikokategorie bei den systemischen Risiken von VLOPSEs erkennt der DSA die tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen sehr großer Online-Plattformen und Suchmaschinen auf grundrechtlich geschützte Rechte, so auch die etwa Meinungs- und Informationsfreiheit, an.³¹⁸ Diese Risiken können u.a. durch die demokratie- und vielfaltsgefährdende Gestaltung algorithmischer Systeme sowie den Missbrauch der

³¹⁵ Erwgr. 79 DSA.

³¹⁶ Pan, u.a., In Google We Trust: Users' Decisions on Rank, Position and Relevance, JCMC 2007, 801.

³¹⁷ Zur Bedeutung siehe Erwgr. 75 und 79 DSA.

³¹⁸ Erwgr. 81 DSA

Dienste für das Zugänglichmachen illegaler und schädlicher Inhalte oder zur Behinderung der freien Meinungsäußerung entstehen. Deshalb forciert der DSA, dass diese Anbieter zusätzlich zu den allgemeinen Pflichten für Intermediäre besondere Pflichten erfüllen müssen, um ordnungspolitische Risiken zu minimieren. Zu diesen Pflichten zählen u.a. zusätzliche Anforderungen im Hinblick auf Information und Transparenz.

1. Problem KI-Übersichten (AI Overviews)

AI Overviews oder auch KI-Übersichten, bieten ein neues Sucherlebnis. Nutzer können im Vergleich zu klassischen Suchmaschinen komplexere Fragestellungen eingeben und erhalten in einem Block detaillierte Antworten vor der Auflistung der klassischen Suchergebnisse. Dabei wird die klassische Suchfunktion durch ein KI-Sprachmodell erweitert und das Suchergebnis ergänzend auf Basis der konkreten Suchanfrage durch ein KI-Modell ausgewertet. Ähnlich eines Chatbots nimmt das System hierbei die Suchanfrage und sonstigen Kontext entgegen, sucht und sichtet relevante Suchergebnisse. Letztere werden dann zusammengefasst, das Ergebnis für den Nutzer aufgearbeitet und Links zu den Quellen hinzugefügt. Auf Grundlage der Nutzerinteraktion wird die KI-Übersicht überarbeitet.³¹⁹

Inhalteanbieter berichten, dass die prominente Darstellung dieser neuen Informationsobjekte zu Traffic-Veränderungen führt und ihr Traffic eingebrochen sei – denn Nutzer würden sich oftmals mit der KI-generierten Antwort zufrieden geben und seltener auf die Hyperlinks der klassischen Suchergebnisse klicken.³²⁰ Es ist unbestritten, dass für Inhalteanbieter der von externen Anbietern, also auch Suchmaschinen, vermittelte Traffic eine bedeutende Rolle spielt.³²¹ Die Befürchtung, dass KI-Übersichten in weniger Klicks und in der Folge weniger Werbeerlösen resultieren, scheint somit nicht unbegründet. Vor allem wenn man bedenkt, dass das Layout von Suchergebnisseiten das Blick- und Klickverhalten der Nutzer beeinflusst und KI-Übersichten prominent am Seitenanfang platziert sind.³²²

So ist es auch nicht überraschend, dass die ersten Inhalteanbieter juristische Schritte gegen diese Änderung bei Suchmaschinen einleiten. So hat das US-Verlagshaus Penske Media (u.a. *Rolling Stone*, *Hollywood Reporter*) kürzlich Google verklagt, da der Konzern mit seiner KI-Funktion sein Monopol bei der Websuche missbraucht.³²³ Google wies den

³¹⁹ Vgl. unter Hinweis auf das US Patent mit der Nummer US11769017B1: *Baumann*, Sorgen um Traffic-Verlust wegen KI: Gegenwehr kommt auf, beck-aktuell, 6. Mai 2025.

³²⁰ *Ha*, What Are Google's AI Overviews Good for?, Techcrunch 26. Mai 2024, abrufbar unter: <https://techcrunch.com/2024/05/26/what-are-googles-ai-overviews-good-for/>; *Baumann*, Sorgen um Traffic-Verlust wegen KI: Gegenwehr kommt auf, beck-aktuell, 6. Mai 2025; *Redaktion beck-aktuell*, US-Medienkonzern verklagt Google wegen KI in Suchmaschine, beck.aktuell, 15. September 2025, becklink 2035642.

³²¹ *Lewandowski*, Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Medienvielfalt, die Medienanstalten Oktober 2025, S. 48ff.

³²² *Ibid*, S. 56.

³²³ *Ha*, Rolling Stone Owner Penske Media Sues Google over AI summaries, Techcrunch 14. September 2025, abrufbar unter: <https://techcrunch.com/2025/09/14/rolling-stone-owner-penske-media-sues-google-over-ai-summaries/>.

Vorwurf zurück.³²⁴ Penske Media argumentiert, dass die KI-Übersichten bei der Google-Suche Nutzer davon abhalten würden, die Originalseiten der Medien zu besuchen. Dadurch verlören Verlage wichtige Werbeeinnahmen, auf die sie aber angewiesen sind. Google entwickelt sich zunehmend selbst zum Ziel der Informationssuche, statt eine Vermittlungsplattform zu sein.

Auch dieser ökonomische Aspekt des Problemfeldes KI-Übersichten kann sich – neben den möglichen unmittelbaren Einschränkungen bei der vielfaltssichernden Gestaltung von Suchprozessen, unter Umständen mittelbar auf die Meinungsvielfalt auswirken: denn hier verschärft sich nochmals die zuvor geschilderte Lage werbefinanzierter Medien (siehe Kapitel F.II.1.). Sinkende Refinanzierungsmöglichkeiten könnten langfristig dazu führen, dass weniger oder weniger vielfältige Inhalte produziert werden, was wiederum die Informations- und Meinungsvielfalt im Netz beeinträchtigt.³²⁵

Auf die Frage, ob Suchmaschinen-Nutzer durch die KI-Übersichten aktuell oder potenziell durchschnittlich mehr oder weniger Informationen oder Meinungen wahrnehmen, lässt sich eine empirisch gestützte Antwort bislang noch nicht geben: Theoretisch können bereits zusammengefasste Informationen aus verschiedenen Quellen die Informations- und Meinungsvielfalt fördern, da potenziell mehr Perspektiven kompakt dargestellt werden.³²⁶ Ob dieser Effekt tatsächlich eintritt, ist jedoch noch nicht wissenschaftlich valide untersucht.

Gerade aufgrund fehlender empirischer Daten ist es notwendig sich die Risiken für die Meinungsvielfalt durch KI-Übersichten vor Augen zu führen – auch mit Blick auf die insoweit bedeutsame Feststellung des BVerfG, dass einmal eingetretene Fehlentwicklungen im Bereich der Sicherung von Vielfalt nur schwer rückholbar sind. KI-Übersichten können nämlich durchaus negative Folgen für die Informations- und Meinungsvielfalt haben. Zunächst ist es der Suchmaschinenbetreiber, der auf Basis externer Inhalte eigene Informationsobjekte erstellt. Die Kriterien für die Auswahl der Quellen ist unklar; es wird für den Nutzer auch nicht offengelegt, welche Rollen die Quellen beim Ergebnis spielen, also ob bestimmte Quellen z.B. als besonders vertrauenswürdig behandelt oder besonders gewichtet werden. Für den Nutzer ist beispielweise nicht ersichtlich, ob das Informationsobjekt den aktuellen Stand wiedergibt oder eine Nachricht, welche sich nachweislich als „Fake News“ erwiesen hat, weiterverbreitet. KI-Systeme können fehlerhafte oder veraltete Informationen aus unzuverlässigen Quellen übernehmen oder halluzinieren. So wiesen nach einer Untersuchung der European Broadcasting Union (EBU) und der BBC³²⁷ 45% aller KI-generierten Antworten zu Nachrichteninhalten mindestens ein als „signifikant“ bezeichnetes Problem bei der Korrektheit von Nachrichten auf. Hierunter fielen falsche Quellenangaben, aber auch unzutreffende Zuschreibungen von Aussagen zu Quellen. Des Weiteren kann die Verdichtung

³²⁴ *Redaktion beck-aktuell*, US-Medienkonzern verklagt Google wegen KI in Suchmaschine, beck.aktuell, 15. September 2025, becklink 2035642.

³²⁵ Lewandowski, Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Medienvielfalt, die Medienanstalten Oktober 2025, S. 55.

³²⁶ *Ibid*, S. 54.

³²⁷ EBU/BBC, News Integrity in AI Assistants, Oktober 2025.

komplexer Themen zu Vereinfachungen oder Missverständnissen führen und somit zu Fehlinterpretationen durch fehlenden Kontext führen.

Durch ihre hervorgehobene Positionierung bergen die KI-Übersichten zudem die Gefahr eines besonderen Einflusses auf die Meinungsbildung und haben großes Potential die Meinungsmacht von Suchmaschinenbetreibern zu verstärken. Dies muss sogar nicht zwangsläufig daraus resultieren, dass der Suchmaschinenbetreiber bewusst eine konkrete Meinung vermitteln oder verstärken will. Vielmehr kann dieses die freie Meinungsbildung beeinträchtigende Potential in der Verantwortungssphäre von Suchmaschinenbetreibern auch davon abhängen, welche Quellen dem Suchprozess in welchem Maße zu Grunde liegen. So hat eine Studie ergeben, dass ChatGPT häufig auf Publikationen des Axel Springer Verlages in den Quellenhinweisen verweist.³²⁸ Ursächlich hierfür ist eine Lizenzvereinbarung mit dem Verlag, die auch den Zugriff auf Inhalte hinter der Paywall erlaubt.³²⁹ Bei Lizenzvereinbarungen besteht im Allgemeinen das Risiko, dass Suchsysteme Inhalte nur von wenigen Anbietern lizenziert und ausschließlich diese für ihre KI-Übersichten nutzen.³³⁰ Im Ergebnis eines solchen quellenbezogenen „closed shop“ haben andere Inhalteanbieter u.U. keine Chance, in den Antworten berücksichtigt zu werden. Dieses Problem hängt eng mit der Frage zusammen, wie die Nutzung externer Inhalte in KI-Antworten angemessen kompensiert werden kann.

Anknüpfend an die Gefahren eines Einbruchs bei werbefinanzierten Angeboten oder des „Verschwindens“ qualitativer Inhalte hinter Paywalls besteht das Risiko, dass Inhalte, die nicht direkt refinanziert werden müssen, eine gewichtigere Rolle bei den KI-Übersichten spielen.³³¹ Insoweit drohen sich demokratie- und vielfaltsrelevante Qualitätsprobleme, die sich aus unzureichender Finanzierungsmöglichkeit für Qualitätsjournalismus ergeben, bei AI Overviews i.S. einer Fortschreibung von Qualitätsmängeln zu verstetigen.

2. Die Grenzen bestehender Regulierung

Für Inhalteanbieter zentral ist sicherlich die Frage der Zulässigkeit der Auswertung ihrer Inhalte, um daraus eine Zusammenfassung zu generieren. Diese Frage soll aber bei der folgenden Betrachtung, die sich auf die Grenzen bestehender Regulierung zur Vielfaltssicherung bezieht, außen vorbleiben.

³²⁸ *Ibid*, S. 56.

³²⁹ Weiß, Deal mit OpenAI: Mehrere zehn Millionen für Axel Springer, heise online, 20. Dezember 2023, abrufbar unter: <https://www.heise.de/news/Deal-mit-OpenAI-Mehrere-zehn-Millionen-fuer-Axel-Springer-9579186.html>.

³³⁰ Lewandowski, Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Medienvielfalt, die Medienanstalten Oktober 2025, S. 56.

³³¹ Vgl. *Ibid*, S. 55. In diesem Zusammenhang wird auch darauf verwiesen, dass eine mögliche Benachteiligung kleinerer Inhalteanbieter bei den Suchergebnissen schon seit der Mitte der 1990er Jahre diskutiert wird.

Wie schon im Abschnitt F.III. dargelegt ist Vielfaltssicherung eng verknüpft mit der Auffindbarkeit von Inhalten. Die zuvor aufgezeigten Normen entfalten aber nur begrenzte Wirkung, was die Vielfaltssicherung bei KI-Übersichten betrifft.

§ 84 MStV umfasst zwar ein sehr breites Spektrum an Angeboten (Fernsehen, Radio, rundfunkähnliche und journalistisch-redaktionelle Telemedien), Suchmaschinen fallen jedoch nicht hierunter. Wenn ein Suchmaschinenbetreiber auf Basis von externen Inhalten eigene Informationsobjekte erstellt, stellt sich aber die Frage, ob in seiner Inhalteauswahl und -bearbeitung eine redaktionelle Tätigkeit liegt. Nach allgemeiner Auffassung erfüllen automatische Auflistungen und Zusammenstellungen sowie Nachrichten, die vollständig automatisiert durch „Social Bots“ verfasst werden, das Merkmal der redaktionellen Gestaltung nicht.³³² Rein durch einen Algorithmus gesteuerte Selektion und Präsentation stellt kein journalistisch-redaktionell gestaltetes Angebot dar.³³³ Davon zu trennen ist allerdings die Frage, ob KI-generierte (Tele-) Medienangebote auch nicht in Form einer Medienberichterstattung i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung teilnehmen.³³⁴ Insoweit ist die Frage des verfassungsrechtlichen Schutzes KI-generierter Inhalte von der Frage des Bedarfs nach einer Regulierung solcher Inhalte im Rahmen einer positiven Medienordnung zu unterscheiden.

Art. 34 Abs. 2 DSA verankert zwar die Pflicht von VLOSEs ihre Empfehlungssysteme im Rahmen der Analyse systemischer Risiken zu bewerten und gegebenenfalls anzupassen.³³⁵ Fraglich ist aber, ob es sich bei den KI-Übersichten um „Empfehlungen“ handelt. Diese Frage ist bislang gerichtlich nicht geklärt. Dafür könnte sprechen, dass Teil der KI-Übersicht auch Quellenhinweise sind. Allerdings kann auch argumentiert werden, dass die KI-Übersichten einen eigenen Dienst des Suchmaschinenbetreibers darstellen, der unabhängig von dem Dienst „Suchmaschine“ zu bewerten ist. Dann wäre ein solcher Dienst aber auch nicht als Online-Plattform i.S.d. Art. 3 i) DSA oder Vermittlungsdienst i.S.d. Art. 3 g) DSA zu qualifizieren, da es sich um – wenn auch aus fremden Quellen gespeiste – eigene Inhalte des Anbieters handeln dürfte.

Relevanz könnte zumindest bei Anbietern, die als Torwächter benannt wurden, Art. 6 Abs. 5 DMA entfalten. Diese Norm verbietet Torwächtern wie beispielsweise Google mittlerweile, eigene Dienste in Rankings ungerechtfertigt zu bevorzugen. Betrachtet man die KI-Übersicht als eigenen Dienst, der in den Suchergebnissen an erster Stelle erscheint, so könnte diese Praxis fraglich sein. Allerdings kommt es hier entscheidend darauf an, ob die KI-Übersicht nur als Übersicht über die Ergebnisse oder als Ergebnis selbst eingeordnet wird.

³³² Siehe *Lent* in Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 49. Auf. 2025, § 17 MStV, Rn. 15 m.w.N.

³³³ *Held/Ingold* in Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 18 MStV, Rn. 44.

³³⁴ So *Lent* in Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 49. Auf. 2025, § 17 MStV, Rn. 29.

³³⁵ Art. 34 Abs. 2 DSA.

Eindeutige Pflichten treffen den Suchmaschinenbetreiber allerdings unter der KI-VO. Die KI-Übersichten sind eine Anwendung, bei der ein generatives KI-Modell genutzt wird. Die zugrunde liegende KI-Technologie ist in der Regel ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck i.S.d. Art. 3 Nr. 63 KI-VO, für das insbesondere die Vorschriften des Kapitel V der KI-VO gelten. Für einen Anbieter eines KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck, der sein eigenes Modell in ein eigenes KI-System integriert, gelten sowohl die Pflichten für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck als auch die Pflichten für KI-Systeme.³³⁶ Ist das Grundmodell kein anbieter-eigenes, so gelten für das KI-Übersichten-System nur die allgemeinen Regeln für KI-Systeme. Geht man hier von einem begrenzten Risiko aus, so sind insbesondere die Transparenzpflichten des Art. 50 der KI-VO zu beachten, wonach offenlegt werden muss, dass der Text künstlich erzeugt oder manipuliert wurde. In der Regel greifen die Anbieter aber auf eigene KI-Modelle zurück, die schon aufgrund ihrer Fähigkeiten als KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck mit systemischem Risiko i.S.d. Art. 51 KI-VO zu qualifizieren sein dürften und damit weiteren „Sicherheitsvorschriften“ unterliegen.

Zwar ist es für die Aufrechterhaltung von Vielfalt und Glaubwürdigkeit bei Informationen im Netz wichtig, dass die Algorithmen der KI-Übersichten transparent und möglichst nachvollziehbar sind; allerdings ergibt sich aus keinem der dargestellten Rechtsakte eine konkrete Pflicht für Suchmaschinenbetreiber, dass diese in seiner KI-Übersicht Meinungsvielfalt abbilden müssen.

3. Kann KI auch eine Lösung sein?

Neben den geschilderten Risiken bietet KI ein erhebliches Potenzial, um die Diversifizierung von Suchinhalten im Internet zu fördern. Oftmals klickt der informationssuchende Nutzer nur ein oder zwei Ergebnisse der klassischen Ergebnisliste an. Bei KI-generierten Antworten besteht die Möglichkeit, dass diese mehr unterschiedliche Aspekte enthalten, als eine suchende Person sich aus mehreren einzelnen Treffern selbst zusammensuchen würde.³³⁷ Ob dieser Effekt tatsächlich auftritt, ist bislang jedoch nicht wissenschaftlich belegt und erfordert weitere Forschung.³³⁸

Zudem könnten KI-Antworten durch vielfältigere oder abschnittsweise zugeordnete Quellenlisten die Quellenvielfalt weiter erhöhen.³³⁹

Potential birgt sicherlich auch, dass KI semantische Zusammenhänge und inhaltliche Bedeutungen erfassen kann und somit klassischen Suchalgorithmen, welche in erster Linie auf Schlüsselwörtern und statischen Relevanzkriterien basieren, überlegen ist. Diese Funktionalität erlaubt, Suchergebnisse nicht nur nach Häufigkeit bestimmter Begriffe, sondern

³³⁶ Siehe hierzu auch Erwgr. 97 KI-VO.

³³⁷ Lewandowski, Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Medienvielfalt, die Medienanstalten Oktober 2025, S. 55.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*

auch nach inhaltlicher Vielfalt, Perspektivenreichtum und Kontextrelevanz zu sortieren. Über die schon länger implementierte „autocomplete“-Funktion hinaus kann somit der Einsatz von maschinellem Lernen und Natural Language Processing (NLP) Suchanfragen erweitern (z. B. durch Synonyme, verwandte Themen oder kulturelle Kontexte) und so ein breiteres Spektrum an Informationsquellen erschließen.

KI kann somit dazu beitragen, einseitige Darstellungen zu vermeiden und unterschiedliche Sichtweisen sichtbar zu machen. Gleichzeitig kann KI helfen, KI-immanente algorithmische Verzerrungen (Bias) zu erkennen und zu reduzieren, indem sie aktiv nach unterrepräsentierten Inhalten sucht und diese höher gewichtet. Während die tatsächliche Wirksamkeit solcher Systeme von der Datenbasis, der Transparenz der Algorithmen und auch der ethischen Gestaltung abhängt, stellt sich die Frage nach dem Anreiz für Suchmaschinenbetreiber an einer solchen Darstellung. An dieser Stelle kann man die Frage stellen, ob Einstufung der KI-Übersichten als eigene Inhalte des Suchmaschinenbetreibers, Anreiz genug sein kann. Für eigene Inhalte ist ein Anbieter anders als für fremde Inhalte, für die Einschränkungen gelten (Stichwort: Kenntnis), vollumfänglich haftbar. Dies muss auch für KI-generierte Inhalte gelten, wenn der Verbreiter des Outputs zugleich Anbieter des KI-Systems und des Grundmodells ist. Die Haftungsfrage spielt allerdings im Hinblick auf die Abbildung von Meinungsvielfalt eine allenfalls geringe Rolle, solange den Suchmaschinenbetreiber keine vielfaltssichernden Pflichten treffen. Die Notwendigkeit einer solchen Pflicht wird sich in der Praxis zeigen. Nach bisheriger Bewertung spricht vieles für die Auferlegung einer solchen Pflicht, jedenfalls im Hinblick auf die Auffindbarkeit von Inhalten, wie sie auch andere Diensteanbieter trifft. Eine solche Pflicht auszustalten, wird eine große Herausforderung sein.

Festzuhalten bleibt von daher an dieser Stelle nur, dass KI grundsätzlich ein wirksames Instrument zur Diversifizierung von Suchinhalten darstellen kann, wenn sie verantwortungsvoll implementiert und regelmäßig auf Fairness, Repräsentativität von Meinungen und Transparenz überprüft wird.

These 31: Grundrechtsrelevante Risiken einer suchmaschinengeprägten Kommunikationsordnung können u.a. durch die demokratie- und vielfaltsgefährdende Gestaltung algorithmischer Systeme, sowie den Missbrauch der Dienste für das Zugänglichmachen illegaler und schädlicher Inhalte oder zur Behinderung der freien Meinungsäußerung entstehen. KI-Übersichten bei Suchanfragen sind zumindest potentiell nicht nur geeignet, ökonomische Grundlagen von Meinungs- und Medienvielfalt zu beeinträchtigen. Vielmehr drohen sich demokratie- und vielfaltsrelevante Qualitätsprobleme, die sich aus unzureichender Finanzierungsmöglichkeit für Qualitätsjournalismus ergeben, bei AI Overviews i.S. einer Fortschreibung von Qualitätsmängeln zu verstetigen. Im Übrigen ist die Frage des verfassungsrechtlichen Schutzes KI-generierter Inhalte von der Frage des Bedarfs nach einer Regulierung solcher Inhalte im Rahmen einer positiven Medienordnung zu unterscheiden.

G. Transatlantische Turbulenzen als zusätzlicher Katalysator digitaler Resilienz und Souveränität der EU

I. Einführung

Die gegenwärtigen transatlantischen Beziehungen sind geprägt durch divergierende regulatorische Ansätze, geopolitische Differenzen und unterschiedliche Auffassungen zu Datenschutz und Technologiepolitik, und wirken somit als zusätzlicher Katalysator für die Stärkung digitaler Resilienz und Souveränität der EU.

Während die transatlantische Partnerschaft historisch eine tragende Säule der europäischen Digitalisierung und Sicherheit darstellte, zwingen aktuelle Konflikte die EU dazu, unabhängige Strategien zu entwickeln, die weniger von US-amerikanischen Technologien und Standards abhängig sind. Insbesondere im Kontext des Datenschutzes, etwa durch die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Schrems II*, sowie im Bereich kritischer digitaler Infrastrukturen und Cybersicherheit, rückt die Notwendigkeit einer eigenständigen europäischen digitalen Souveränität in den Fokus.

Diese Entwicklungen fördern die Investition in europäische Technologien, die Harmonisierung regulatorischer Rahmenbedingungen und den Ausbau eigener Kapazitäten zur Abwehr digitaler Bedrohungen. Somit fungieren transatlantische Turbulenzen nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Impuls für die EU, ihre digitale Resilienz zu erhöhen und eine strategische Autonomie im digitalen Raum zu erreichen.

Angesichts der Gatekeeper-Macht von Plattformen sind auf europäischer Seite neue Durchsetzungsmodelle für die Entfernung oder Sperrung des Zugangs zu illegalen oder schädlichen wie entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten entstanden. Insbesondere der DSA hat bedeutende Auswirkungen auf US-Technologieunternehmen wie Meta, X/Twitter oder Google, die in der EU tätig sind. Sie unterliegen neuen Pflichten u.a. zur Entfernung illegaler Inhalte, zur Transparenz von Werbe- und Empfehlungsalgorithmen, sowie zur Meldung und Bewältigung systemischer Risiken.

Diese Regelungen werden in den USA nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten diskutiert, sondern vielmehr auch als Einschränkung der Meinungsfreiheit rezipiert. So hat der Eigentümer von X, Elon Musk, die Digitalgesetzgebung der EU als "*censoring speech*"³⁴⁰ betitelt.

³⁴⁰ Siehe Beitrag von Elon Musk auf der Plattform X am 12. Juli 2024, abrufbar unter: <https://x.com/elon-musk/status/1811783320839008381?s=46&t=LOUEchdXAdRiyPQDKsClFg>. Im selben Sinne erwägt die derzeitige US-Regierung Sanktionen gegen EU- oder Mitgliedstaatsbeamte, die für die Umsetzung des DSA verantwortlich sind, siehe *Pamuk*, "Exclusive: Trump Administration Weighs Sanctions on Officials Implementing EU Tech Law, Sources Say", Reuters, 26. August 2025, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/us/trump-administration-weighs-sanctions-officials-implementing-eu-tech-law-sources-2025-08-26/>. Ebenso warf der US-Vizepräsident JD Vance den EU-Politikern in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz vor, die Meinungsfreiheit zu zensieren, siehe *Bose/Chiacu*, In Munich, Vance Accuses European Politicians of Censoring Free Speech, Reuters, 14. Februar 2025, abrufbar

Was die unterschiedlichen regulatorischen Ansätze betrifft, so eignen sich zur Illustration besonders die Aussagen des US-Vizepräsidenten J.D. Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz. Dort warf der US-Vizepräsident der EU und einzelnen europäischen Staaten vor, die Meinungsfreiheit unter dem Deckmantel des Schutzes vor Desinformation einzuschränken. Für ihn geht die Regulierung zu weit und greift in legitime freie Rede ein.

Er kritisierte Brüssel dafür, soziale Medien wegen sogenannter Hassinhalte „abgeschaltet“ zu haben, warf Deutschland Razzien gegen Bürger wegen antifeministischer Äußerungen vor, Schweden die Verurteilung einer christlichen Aktivistin und Großbritannien einen Rückschritt bei Religionsrechten. In Bezug auf die wegen russischer Einflussnahme annulierte Präsidentschaftswahl in Rumänien stellte er zudem die Sorge vor Desinformation als übertrieben dar und meinte, wenn eine Demokratie durch einige hunderttausend Dollar an ausländischer Online-Werbung zerstört werden könne, sei sie ohnehin zu schwach.³⁴¹

In seiner Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz kritisierte er zudem, dass Europa sich von seinen freiheitlichen Grundwerten entferne, hierfür sei der DSA ein Beispiel. J.D. Vance sieht in bestimmten Vorschriften, z.B. der Verpflichtung zur Löschung, zur Moderation und zur Algorithmus-Regulierung, potenziell eine Gefahr, dass Plattformen über das, was als „rechtlich zulässig“ gilt, hinaus Inhalte unterdrücken, die schlicht unpopulär sind oder politisch kontrovers.

An diese Rede knüpft die *National Security Strategy* der 2. Trump-Administration vom November 2025 an. Danach

- werden sich die USA „gegen elitäre, antidemokratische Einschränkungen der Grundfreiheiten in Europa, im angelsächsischen Raum und im Rest der demokratischen Welt, insbesondere unter unseren Verbündeten, wehren“;³⁴²
- gehören zu den größeren Problemen, mit denen Europa konfrontiert ist, u.a. „die Aktivitäten der Europäischen Union und anderer transnationaler Gremien, die die politische Freiheit und Souveränität untergraben, ... die Zensur der freien Meinungsäußerung und die Unterdrückung politischer Opposition, ... sowie der Verlust nationaler Identitäten und des Selbstbewusstseins“³⁴³;
- wollen die USA, dass Europa „seine gescheiterte Ausrichtung auf regulatorische Erstickung aufgibt“³⁴⁴;

unter: <https://www.reuters.com/world/europe/vance-uses-munich-speech-criticize-europe-censoring-free-speech-2025-02-14/>.

³⁴¹ *Bose/Chiacu*, In Munich, Vance Accuses European Politicians of Censoring Free Speech, Reuters, 14. Februar 2025, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/europe/vance-uses-munich-speech-criticize-europe-censoring-free-speech-2025-02-14/>. Zur Kritik durch JD Vance siehe *Käfsack*, Schränkt die EU die Meinungsfreiheit im Internet ein?, FAZ 17. Februar 2025, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/vance-kritisiert-eu-dsa-und-meinungsfreiheit-im-fokus-110302627.html>.

³⁴² <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, S. 12.

³⁴³ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, S. 25.

³⁴⁴ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, S. 25.

- soll sich die amerikanische Diplomatie „weiterhin für echte Demokratie, Meinungsfreiheit und die unverhohlene Würdigung der individuellen Identität und Geschichte der europäischen Nationen einsetzen. Amerika ermutigt seine politischen Verbündeten in Europa, diese Wiederbelebung des Geistes zu fördern, und der wachsende Einfluss patriotischer europäischer Parteien gibt in der Tat Anlass zu großem Optimismus“.³⁴⁵
- soll die allgemeine Politik der USA für Europa als Prioritäten u.a. die „Befähigung Europas, auf eigenen Beinen zu stehen und als Gruppe gleichgesinnter souveräner Nationen zu agieren“ sowie die „Förderung des Widerstands gegen den aktuellen Kurs Europas innerhalb der europäischen Nationen“ haben.

Mit Blick auf das Vorgehen der *Trump*-Administration gegen Medien im Inland wie auch ausländische Journalisten, die das Agieren der Regierung kritisieren, liegt eine Einordnung dieser Passagen als „zynisches“ Verständnis von Medienfreiheit nicht fern – ein Verdikt, das bislang autoritärem Verständnis von Menschenrechten, einschließlich Medienfreiheit, in Staaten wie China und Russland vorbehalten schien.³⁴⁶ Die Vereinbarkeit der strategischen Neu-Ausrichtung der USA gegenüber der EU und ihren Mitgliedstaaten mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten erscheint fraglich. Insofern ist die Einordnung des Strategie-Papiers als Ausdruck einer „zweiten Zeitenwende“ für Europa³⁴⁷ nachvollziehbar. Die USA positionieren sich mit diesem Dokument offen gegen eine „immer engere Union“ der Völker Europas und sprechen sich vielmehr für eine Renationalisierung aus – was allerdings das Entstehen eines Kommunikationsraums Europa zusätzlich befördern könnte (und im Interesse eines modernen Souveränitätsverständnisses auch befördern sollte).

Die „Irritationen“ in Europa über die medien- und kommunikationsbezogenen Aussagen des US-Vizepräsidenten auf der Münchner Sicherheitskonferenz wie der neuen *National Security Strategy* der USA lassen sich allerdings auch auf unterschiedliche Auffassungen von Meinungsfreiheit zwischen den USA und Europa zurückführen. In den Vereinigten Staaten wird, wie unten weiter ausgeführt, Meinungsfreiheit traditionell sehr weit verstanden. Die US-amerikanische Verfassung schützt nahezu alle Formen von Ausdruck, selbst wenn diese als beleidigend, hasserfüllt oder extrem gelten, solange sie nicht unmittelbar zu Gewalt aufrufen. Eingriffe des Staates in Äußerungen sind daher rechtlich und gesellschaftlich stark begrenzt.

In Europa hingegen sind Einschränkungen der Meinungsfreiheit zulässig, wenn sie dem Schutz anderer Rechte oder öffentlicher Interessen dienen – etwa zur Bekämpfung von Hassrede, Diskriminierung oder Aufrufen zu Gewalt.

³⁴⁵ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, S. 26.

³⁴⁶ Vgl. hierzu *Ukrow, Unteilbare Sicherheit durch asymmetrische, zynische Verträge?*, 2022, S. 57 ff.

³⁴⁷ Vgl. hierzu z.B. <https://www.deutschlandfunk.de/cdu-aussenpolitiker-roettgen-neue-us-sicherheitsstrategie-ist-zweite-zeitenwende-fuer-europa-100.html>.

Die unterschiedlichen Auffassungen resultieren somit weniger aus konkreten Maßnahmen als aus einem grundlegend unterschiedlichen normativen Verständnis davon, wo die Grenze zwischen freier Meinungsäußerung und gesellschaftlicher Verantwortung verläuft.

These 32: Die gegenwärtigen transatlantischen Beziehungen sind geprägt durch divergierende regulatorische Ansätze, geopolitische Differenzen und unterschiedliche Auffassungen nicht zuletzt auch zu Datenschutz und Technologiepolitik. Die unterschiedlichen Auffassungen betreffen dabei nicht nur konkrete regulatorische Maßnahmen. Ihnen liegt auch ein grundlegend unterschiedliches normatives Verständnis davon, wo die Grenze zwischen freier Meinungsäußerung und gesellschaftlicher Verantwortung verläuft, zu Grunde. Die betreffenden Differenzen wirken als zusätzlicher Katalysator für die Stärkung digitaler Resilienz und Souveränität der EU.

II. Das unterschiedliche Verständnis von Meinungsfreiheit

1. Der Schutz der Meinungsfreiheit in den USA

a) Das First Amendment zur US-amerikanischen Verfassung

Wie schon zuvor angerissen, genießt die Meinungsfreiheit in den Vereinigten Staaten geradezu absoluten Schutz. Dogmatisch findet sich die Meinungsfreiheit in der sogenannten „Bill of Rights“. Diese ist ein zentraler Bestandteil der Verfassung der Vereinigten Staaten und bezeichnet die ersten zehn Zusatzartikel (Amendments) zur US-Verfassung, die 1791 in Kraft traten. Die Bill of Rights richtet sich ausschließlich gegen den Staat, nicht gegen Privatpersonen oder Unternehmen. Sie wurde eingeführt, um den Schutz individueller Rechte gegenüber staatlicher Macht zu gewährleisten. Der erste Verfassungszusatz (First Amendment)³⁴⁸ der US-Verfassung schützt neben der Meinungsfreiheit auch die Religions-, Presse-, Versammlungs- und Petitionsfreiheit und stellt klar, dass der Kongress kein Gesetz erlassen darf, dass die Redefreiheit einschränkt. Der Schutz wird ohne ausdrückliche gesetzliche Schranken garantiert. In diesem Sinne entschied der Supreme Court schon 1939 im Fall *Schneider v. State of New Jersey*, dass der Staat keine Gesetze erlassen darf, die die Meinungs- oder Pressefreiheit einschränken.³⁴⁹

Die in der Bill of Rights verankerten Grundrechte sind in erster Linie als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe ausgestaltet. Im Hinblick auf die Meinungsfreiheit bedeutet dies, dass der Staat verpflichtet ist, diese zu gewährleisten und nicht einzuschränken; gegenüber

³⁴⁸ Der Text des First Amendments lautet: "*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances*".

³⁴⁹ *Schneider v. State of New Jersey*, 308 U.S. 147 (1939).

privaten Akteuren wie Unternehmen oder Einzelpersonen entfaltet sie hingegen keine unmittelbare Wirkung.

Staatliche Eingriffe in die Meinungsfreiheit sind nur in engen Ausnahmefällen erlaubt. Anders als bspw. im deutschen Recht ermitteln US-amerikanische Gerichte allein durch Abwägung („balancing test“), ob und inwieweit eine Äußerung in den Schutzbereich des First Amendment fällt. Die Grenzen der freien Meinungsäußerung sind allein durch case law herausgearbeitet worden. So hat der Supreme Court entschieden, dass etwa Gewaltaufrufe,³⁵⁰ Drohungen,³⁵¹ Verleumdung³⁵² oder Diskriminierung am Arbeitsplatz³⁵³ eingeschränkt werden dürfen. Alles andere, und dies umfasst auch Hate Speech, gilt grundsätzlich als privates Problem, in das sich der Staat nicht einmischen soll. Diese Haltung beruht auf der liberalen Tradition von Denkern wie John Locke und den Gründervätern der USA, die den Staat möglichst stark begrenzen und die unveräußerlichen Rechte des Einzelnen schützen wollten.

Auch Internetplattformen hat der Supreme Court den starken Schutz des First Amendment zugesprochen, wenn diese Inhalte Dritter kuratieren und moderieren.³⁵⁴ Die weite Auslegung der Freiheit und restriktive Auslegung in Bezug auf die Schranken dieser Freiheit lässt sich besonders gut am Beispiel von Aufrufen zur Gewalt darstellen: in *Brandenburg v. Ohio*³⁵⁵ entschied der Oberste Gerichtshof 1969 im Zusammenhang mit gewaltverherrlichenden Aussagen eines Ku-Klux-Klan-Sprechers, dass der Staat aufrührerische Äußerungen nur unter sehr engen Voraussetzungen bestrafen dürfe. Vor diesem Hintergrund erklärte der Gerichtshof das Gesetz von Ohio gegen kriminellen Syndikalismus für verfassungswidrig, da dieses Gesetz die bloße Befürwortung von Gewalt weitgehend verbot. Das Urteil des Supreme Court verankerte die Idee des „Marktplatzes der Ideen“: In einem freien Meinungsaustausch sollen sich gesellschaftlich anschlussfähige Ansichten von selbst durchsetzen – der Staat soll lediglich dafür sorgen, dass möglichst viele Stimmen gehört werden können, nicht aber einzelne Meinungen gezielt unterdrücken. Seit *Brandenburg v. Ohio* gilt der sogenannte *imminent lawless action*-Test: Der Staat darf Meinungsäußerungen nur dann einschränken, wenn sie 1. darauf abzielen, zu einer unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung anzufeuern, und 2. wahrscheinlich eine solche Handlung hervorrufen. Liegt die mögliche Gewaltanwendung hingegen in einem unbestimmten zukünftigen Zeitraum, bleibt die Äußerung vom First Amendment geschützt. Diese Rechtsprechung ist bis heute maßgeblich. Im Fall *Hess v. Indiana*³⁵⁶ präzisierte der Supreme Court zudem, dass Aufrufe zu Gewalt, die sich auf einen undefinierten Zeitpunkt in der Zukunft („some

³⁵⁰ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

³⁵¹ *Virginia v. Black*, 358 U.S. 343 (2003).

³⁵² *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

³⁵³ *Tinker v. Des Moines Independent Community School District*, 393 U.S. 503 (1969).

³⁵⁴ *Moody v. NetChoice, LLC*, 603 U.S. 707 (2024); siehe hierzu Zurth, Moderation und Meinungsfreiheit, RDI 2024, 571.

³⁵⁵ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969)

³⁵⁶ *Hess v. Indiana*, 414 U.S. 105 (1973).

indefinite future time") beziehen, nicht von der Meinungsfreiheit ausgenommen werden dürfen. Somit sind jegliche Aufforderungen zur Gewalt geschützt, sofern der Zeitpunkt dieser Gewaltanwendung nicht präzise bestimmt ist.

- b) Grundsätzliche Unterschiede zum Verständnis von Meinungsfreiheit in Europa

In Europa ist das Verständnis von Meinungsfreiheit, wie schon eingangs geschildert, anders: Grundrechte schützen nicht nur vor dem Staat, sondern entfalten auch Wirkung zwischen den Privatpersonen untereinander. Freiheit wird hier nicht als bloße Abwesenheit von Zwang, sondern als Teil einer geordneten, demokratischen Gesellschaft verstanden. Der Staat soll die Rechte aller Bürger in Einklang bringen.

Daher ist die Meinungsfreiheit in Europa, etwa nach Art. 10 EMRK, Art. 11 GRC oder Art. 5 GG, an Pflichten und Verantwortung gebunden. Sie steht im Spannungsverhältnis zu anderen Rechten wie dem Persönlichkeitsrecht, der Privatsphäre oder der Selbstbestimmung. Der Gesetzgeber darf sie einschränken, solange der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt.

Nicht notwendig ist es an dieser Stelle auf die unterschiedlichen Formulierungen der Art. 10 EMRK, Art. 11 GRC und Art. 5 GG einzugehen, da der Kern der Gewährleistung wie ihrer Beschränkungsmöglichkeiten identisch ist. Vielmehr soll an dieser Stelle auf die nationale, deutsche Ebene beispielhaft eingegangen werden.

In Deutschland kommt zum vorgenannten noch das Prinzip der wehrhaften Demokratie hinzu, welches auf den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus und dem Scheitern der Weimarer Republik beruht.³⁵⁷ Ziel war es, die demokratische Ordnung dauerhaft vor inneren und äußeren Bedrohungen zu schützen. Der Staat muss daher nicht neutral bleiben, wenn jemand die freiheitlich-demokratische Grundordnung angreift. Entsprechend sind bestimmte Äußerungen strafbar, etwa Volksverhetzung (§ 130 StGB) oder das Verwenden verfassungsfeindlicher Symbole (§ 86a StGB). Grundstein für das Verständnis der deutschen Meinungsfreiheit ist das *Lüth-Urteil* des BVerfG vom 15. Januar 1958,³⁵⁸ dessen Kernaussage die konstituierende Bedeutung der Meinungsfreiheit für eine freiheitlich-demokratische Ordnung ist. Das BVerfG stellte klar, dass die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG nicht nur ein individuelles Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe ist, sondern ein tragendes Fundament der Demokratie. Der Gedanke dahinter ist, dass ohne freie öffentliche Debatte keine politische Willensbildung, welche essenziell für eine demokratische Ordnung ist, stattfinden kann. Das Gericht betonte die Aufgabe des Staates, einen offenen Kommunikationsraum zu sichern, in dem jede Person – innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung sowie des Straf- und Zivilrechts, ihre Meinung frei äußern und verbreiten kann. Demokratie lebt vom Austausch. In seinem *Lüth-Urteil* hat das BVerfG zudem auch eine

³⁵⁷ Siehe hierzu auch *Gröpl*, Wie viel Meinungsfreiheit verträgt der Rechtsstaat?, NVwZ 2025, 281, 282; *Ukrow*, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exzesse, ZEuS 2021, 65, 68 ff., sowie Kapitel D.I.

³⁵⁸ BVerfGE 7, 198.

mittelbare Drittirkung der Grundrechte anerkannt; die Gerichte müssen bei der Auslegung des Rechts die Grundrechte als objektive Wertordnung berücksichtigen. Zusammengefasst machte das *Lüth*-Urteil deutlich, dass Meinungsfreiheit nicht nur ein Recht des Einzelnen, sondern eine tragende Säule der demokratischen Ordnung darstellt. Sie garantiert einen offenen Kommunikationsraum, in dem gesellschaftliche und politische Auseinandersetzungen frei geführt werden können, wobei diese Freiheit dort endet, wo sie die Grundwerte der Verfassung verletzt.

Die grundsätzlichen Unterschiede zwischen dem zuvor geschilderten weiten Verständnis von geschützter Meinungsfreiheit in den Vereinigten Staaten und einer Meinungsfreiheit, die Schranken unterliegt, soll am Beispiel der Hate Speech und Terrorpropaganda aufgezeigt werden. Nach der Rechtsprechung in *Brandenburg v. Ohio* fallen etwa Propagandavideos des sogenannten Islamischen Staates (IS), die zum Kampf gegen „Ungläubige“ aufrufen, regelmäßig weiterhin unter den Schutz der Meinungsfreiheit, da sie keinen konkreten Zeitpunkt oder unmittelbaren Aufruf zum Handeln enthalten. Solche Inhalte sind i.d.R. so angelegt, dass sie langfristig auf die Weltanschauung der Rezipienten wirken, ohne eine zeitlich unmittelbar bevorstehende Gewalttat auszulösen oder auslösen zu wollen – und bleiben damit vom First Amendment geschützt.³⁵⁹ Genau diese Inhalte können aber bspw. in Deutschland u.a. den Tatbestand des § 130 StGB, also der Volksverhetzung, erfüllen. Als allgemeines Gesetz bildet § 130 StGB eine Schranke der Meinungsfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG, wenn die Meinungsäußerung den Tatbestand des § 139 StGB erfüllt. Als rechtswidriger Inhalt wäre diese Meinungsäußerung bei Kenntnis der Plattform nach Art. 6 Abs. 1 DSA zügig zu sperren oder zu entfernen. Diese Löschung wäre in den Vereinigten Staaten verfassungsrechtlich aus den genannten Gründen nicht vorstellbar. Ein Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses bestätigt, dass eine solche formale gesetzliche Löschpflicht selbst gegen Terrorpropaganda im Internet nicht möglich ist. Ein Gesetz, das Plattformbetreiber zur Löschung strafbarer Inhalte verpflichtet, würde der U.S. Supreme Court voraussichtlich als verfassungswidrigen Eingriff in die Meinungsfreiheit verwerfen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung des sogenannten *chilling effect*, also die abschreckende Wirkung staatlicher Eingriffe auf die freie Rede. Dieses Konzept spielt in der Rechtsprechung der Vereinigten Staaten eine zentrale Rolle.³⁶⁰

Angesichts der globalen und schnellen Verbreitung von Inhalten in sozialen Netzwerken vermag der über 50 Jahre alte *imminent lawless action*-Test unzeitgemäß erscheinen: denn mit der Möglichkeit der globalen Verbreitung innerhalb kürzester Zeit und der dann bestehenden dauerhaften Abrufbarkeit der Inhalte erscheinen die ursprünglichen Kriterien nicht mehr angemessen.³⁶¹ Nichtsdestotrotz hat der *Brandenburg*-Test weiterhin Bestand.

³⁵⁹ Hierzu ausführlich *Heldt*, Terror-Propaganda online: Die Schranken der Meinungsfreiheit in Deutschland und den USA, NJOZ 2017, 1458, 1460.

³⁶⁰ Vgl. z.B. *Staben*, Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung, 2016, S. 42 ff.

³⁶¹ Vgl. *Heldt*, Terror-Propaganda online: Die Schranken der Meinungsfreiheit in Deutschland und den USA, NJOZ 2017, 1458, 1461.

2. Die Auswirkungen des weiten Verständnisses von Meinungsfreiheit auf die Regulierung von Plattformen

Im Zeitalter des Web 1.0 und auch des Web 2.0 spielte das unterschiedliche Verständnis von Meinungsfreiheit in den USA und Europa, bei dem das liberale, staatsferne Modell der USA einem verantwortungsbewussten, gemeinschaftsorientierten Modell gegenüberstand, nur bedingt eine Rolle, weil die praktische Kommunikationsordnung im Internet nicht von Staaten, sondern von aufstrebenden, privaten Plattformen bestimmt wurde. Mit dem Aufstieg von sozialen Netzwerken verlagerte sich die Entscheidungsmacht über Meinungsäußerungen von staatlichen Instanzen auf private, global agierende Unternehmen. Diese Plattformen regulierten Inhalte über ihre eigenen Nutzungsbedingungen und Community Standards. Mit dem Sitz vieler Anbieter in den USA, waren diese Bedingungen regelmäßig an US-amerikanische Rechtstraditionen zugeschnitten. Von Bedeutung im Zusammenhang mit dem globalen Wachstum sozialer Netzwerke war auch § 230 des Communications Decency Acts (CDA), welcher 1996 als Teil des US Telecommunications Act verabschiedet wurde. § 230(c)(1) enthält eine Schlüsselbestimmung für digitale Kommunikation:

„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.“

Die sog. „Good Samaritan“-Regelung in § 230 CDA³⁶² verlangt lediglich *good faith* für eine Haftungsprivilegierung bei der Inhaltenmoderation, Zunächst einmal befreite dieser Absatz Anbieter und Nutzer von der inhaltlichen Haftung für Inhalte Dritter: sie gelten nicht als Verleger (Publisher) und die Inhalte werden ihnen nicht zu eigen. Eine Inhaltenmoderation ändert an dieser Haftungsfreiheit nichts. Somit spiegelte die Bestimmung die US-amerikanische Meinungsfreiheitsdoktrin wider und die Idee, dass der Staat sich nicht in private Kommunikationsräume einmischen soll. Rechtsdogmatisch handelt es sich bei der Regelung um ein negatives Haftungsprivileg: Anbieter sind grundsätzlich gar nicht verantwortlich für fremde Inhalte.

Anders verhält es sich mit dem nur wenige Jahre später verabschiedeten Pendant auf europäischer Seite, der eCommerce Richtlinie (ECRL)³⁶³, welche ein positives Haftungsprivileg einführt. Gemäß Art. 14 Abs. 1 ECRL, an dessen Stelle inzwischen Art. 6 DSA getreten ist, können Host Provider verantwortlich für die Inhalte Dritter sein, werden aber unter bestimmten Voraussetzungen freigestellt, und zwar in den Fällen, in denen der Provider „keine tatsächliche Kenntnis von der rechtswidrigen Tätigkeit oder Information [hat], und, in Bezug auf Schadensersatzansprüche, [...] sich auch keiner Tatsachen oder Umstände bewußt [ist], aus denen die rechtswidrige Tätigkeit oder Information offensichtlich wird“, bzw. „sobald er diese Kenntnis oder dieses Bewußtsein erlangt, unverzüglich tätig [wird],

³⁶² Vgl. hierzu z.B. *Brill, The Death of Truth*, New York 2024, S. 29 ff.

³⁶³ 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, Abl. L 178 vom 17. Juli 2000, S. 1ff.

um die Informationen zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren".³⁶⁴ Damit wird ein gewisser Wertungswiderspruch in Kauf genommen, da der Diensteanbieter, der aktiv Maßnahmen zum Auffinden rechtswidriger Inhalte ergreift, haftungsrechtlich schlechter gestellt wird als jener, der nur auf Hinweise Dritter reagiert. Durch seine frühere Kenntnis wird er nämlich früher zur Sperrung oder Entfernung der betreffenden Informationen verpflichtet.³⁶⁵

Während § 230 CDA also einer negativen Freiheitsdogmatik folgte, beruhte Art. 14 ECRL auf einer positiven, verantwortungsgebundenen Freiheitsdogmatik. Trotz dieses unterschiedlichen Verständnisses von Meinungsfreiheit auch im Hinblick auf die Intermediärfaltung waren die Auswirkungen dieser Ansätze lange Zeit kaum spürbar, jedenfalls hatten sie keinen Einfluss auf das demokratische Selbstverständnis und die transatlantischen Beziehungen.³⁶⁶

Mit der Entwicklung vom Web 2.0 hin zu einer ökonomisch gesteuerten Infrastruktur gewannen Plattformkonzerne zunehmend an Bedeutung. Nicht umsonst spricht man von einer „Plattformisierung“ des Internets, die u.a. durch eine Monopolisierung von Daten und einer Aufmerksamkeitsökonomie charakterisiert ist. Der nahezu entgrenzten Macht privater Plattformen, mit der unsere Gesellschaften mehr als 20 Jahre nach diesen ersten Regulierungsmaßnahmen nun konfrontiert sind, setzte man von US-amerikanischer Seite wenig entgegen. Dadurch, dass einige große Plattformen als sog. Torwächter unter dem DMA bzw. VLOPSEs unter dem DSA wichtige Ökosysteme in der digitalen Wirtschaft kontrollierten, haben diese eine solche Macht in sich vereint, dass sie als private Regelmacher agieren können, etwa über AGBs, algorithmische Sichtbarkeitssteuerung, Ranking-Kriterien oder Werberegeln.³⁶⁷ Aufgrund der Beheimatung der Plattformen in den Vereinigten Staaten, stand hier konsequenterweise nicht die Wahrung von Grundrechten und einer wehrhaften Demokratie im Vordergrund, sondern allein ökonomische Interessen. Zwar gab es unter der Biden-Regierung Bestrebungen demokratischer Abgeordneter § 230 CDA zu reformieren.³⁶⁸ Beteiligte Senatoren und Abgeordnete kritisierten, dass § 230 Internetplattformen

³⁶⁴ Zu Zielsetzung und Regelungsbereich siehe *Marly* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl. 2009, Art. 14 ECRL, Rn. 7.

³⁶⁵ *Hoffmann/Volkmann* in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. 2019, § 10 TMG, Rn. 2. Siehe auch *Nolte/Wimmers*, Wer stört? Gedanken zur Haftung von Intermediären im Internet - von praktischer Konkordanz, richtigen Anreizen und offenen Fragen, GRUR 2014, 16, 20 ff; *Ott*, Das Neutralitätsgebot als Voraussetzung der Haftungsprivilegierung des Host-Providers, K&R 2012, 387; *Fitzner*, Sind Haftungsbeschränkungen für Host Provider noch zeitgemäß? Der „Safe Harbor“ gem. § 512 (c) Copyright Act und die Haftungsbeschränkungen gem. Art. 14 E-Commerce-Richtlinie bzw. § 10 TMG, GRUR Int. 2012, 109, 116.

Die nationale Umsetzung der Vorschrift fand sich in Deutschland in § 10 TMG. Sowohl Art. 14 ECRL als auch § 10 TMG wurden mit dem DSA bzw. als dessen Folge aufgehoben.

³⁶⁶ So *Caspar*, Freie Rede unlimited – entfesselte Meinungsfreiheit und Spaltung des Westens, NJW 2025, 2077, 2078.

³⁶⁷ *Europäische Kommission*, Paket zum Gesetz über digitale Dienste, zuletzt aktualisiert 22. August 2025, abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/digital-services-act-package>.

³⁶⁸ *Safeguarding Against Fraud, Exploitation, Threats, Extremism, and Consumer Harms Act ("SAFE TECH Act")*, S. II, 118th Cong. (2023), abrufbar unter:

bislang eine zu weitgehende Immunität gewährt habe. Dadurch könnten sie rechtswidrige oder schädliche Inhalte wie Betrug, Hassrede, Belästigung oder Extremismus ignorieren, ohne Verantwortung zu übernehmen. Da das heutige Internet bei Verabschiedung der Norm vor über 25 Jahren noch nicht vorstellbar war, müsse das Gesetz modernisiert werden. Der vorgeschlagene SAFE TECH Act sollte Plattformen zur Verantwortung ziehen, wenn sie gefährliche oder kriminelle Inhalte zulassen, und damit den Schutz von Nutzern, Kindern und Gemeinschaften verbessern.³⁶⁹ Insgesamt forderten die Abgeordneten, Big Tech stärker zu regulieren, um zivilrechtlichen Schutz, Sicherheit und demokratische Integrität zu gewährleisten. Auch wenn es also durchaus Befürworter von Reformen gibt, waren die Bestrebungen letztlich nicht von Erfolg gekrönt. Unter der 2. Trump-Administration scheint eine stärkere Regulierung von Big Tech, auch mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im US-Kongress, kein Thema zu sein und zu werden.

Auf europäischer Seite haben Skandale wie bspw. jener um Cambridge Analytica das Bewusstsein für die gesellschaftlichen und demokratischen Risiken unkontrollierter Datenverarbeitung und algorithmischer Einflussnahme nachhaltig geschärft. In der Folge gerieten große Online-Plattformen zunehmend in den Fokus des europäischen Gesetzgebers. Hinzu kamen wachsende Bedenken angesichts der Verbreitung von Desinformation, Hassrede und anderen schädlichen Inhalten, die nicht nur individuelle Rechte, sondern auch die öffentliche Meinungsbildung bedrohen. Diese Entwicklungen führten dazu, dass die EU diverse Maßnahmen ergriffen hat. Diese Maßnahmen reichen was legislative Maßnahmen betrifft von der DSGVO über den DSA bis hin zu jüngeren Initiativen im Bereich der KI (siehe zuvor Kapitel C.I.2.). Ziel dieser Maßnahmen ist es, Transparenz, Rechenschaftspflicht und den Schutz demokratischer Prozesse im digitalen Raum zu stärken.

These 33: Während in den USA seit *Brandenburg v. Ohio* der sogenannte „imminent lawless action“-Test gilt, nach dem der Staat Meinungsäußerungen nur dann einschränken darf, wenn sie 1. darauf abzielen, zu einer unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung anzustiften, und 2. wahrscheinlich eine solche Handlung hervorrufen, ist die Kommunikationsverfassung des Grundgesetzes nicht zuletzt fortdauernd durch das *Lüth*-Urteil geprägt, nach dem Meinungsfreiheit nicht nur ein Recht des Einzelnen, sondern eine tragende Säule der demokratischen Ordnung darstellt, die zwar einen offenen Kommunikationsraum garantiert, in dem gesellschaftliche und politische Auseinandersetzungen frei geführt werden können – wobei diese Freiheit allerdings dort endet, wo sie die Grundwerte der Verfassung verletzt. Während in Bezug auf Volksverhetzung und Desinformation hiergegen gerichteten staatlichen Eingriffen daher die Abwehr eines *chilling effect* auf Grundrechte entgegenstehen dürfte, sind solche Eingriffe unter dem Grundgesetz wie der Kommunikationsverfassung der EU regelmäßig möglich und finden ihre Grenze lediglich im

https://www.warner.senate.gov/public/_cache/files/8/7/87c66d71-9c0f-4821-9be2-9213c1ca66b9/01FDD42D9AA26E992BDB218197A410B3.safe-tech.pdf.

³⁶⁹ Siehe Warner, Legislation to Reform Section 230 Reintroduced in the Senate, House, Pressemitteilung vom 28. Februar 2023, abrufbar unter: <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/2023/2/legislation-to-reform-section-230-reintroduced-in-the-senate-house>.

Verhältnismäßigkeitsgebot. Auch die unterschiedliche Bereitschaft, digitale Plattformen zu regulieren, finden in diesem unterschiedlichen verfassungsdogmatischen Ansatz eine Begründung. Denn auch der Schutz demokratischer Prozesse im digitalen Raum ist unter diesen Bedingungen nicht ohne Weiteres im transatlantischen Verbund zu realisieren.

III. Ausblick

1. Kein grundsätzlich neues Spannungsverhältnis

Das Verhältnis zwischen der EU und der Vereinigten Staaten ist seit Jahren von Spannungen in Fragen der digitalen Ordnungspolitik geprägt. Während die Vereinigten Staaten lange Zeit die technologische und ökonomische Architektur des Internets dominierten, hat die EU zunehmend begonnen, normative Stärke als geopolitisches Gegengewicht neben der vergleichsweise geringen technologischen Stärke einzusetzen. Insbesondere bei der DSGVO konnte man den sogenannten „Brüssel-Effekt“ als geopolitisches Instrument der Normdurchsetzung beobachten. Der von Anu Bradford geprägte Begriff des „Brüssel-Effekt“ beschreibt die Fähigkeit der EU aufgrund ihrer Marktmacht und Attraktivität des Binnenmarktes globale regulatorische Standards zu setzen, ohne dass dafür klassische außenpolitische Machtmittel erforderlich wären.³⁷⁰ Kern des Brüssel-Effekts ist der Mechanismus der unilateralen externen Normdurchsetzung: Unternehmen, die Zugang zum europäischen Markt haben oder behalten wollen, müssen die EU-Regeln einhalten. Dies führt manchmal auch dazu, dass Unternehmen auch auf anderen Märkten diese Regeln einhalten, selbst wenn diese nur innerhalb der EU rechtlich verbindlich sind, da u.a. ein zweites internes Regelwerk ineffizient wäre. Die transatlantischen Spannungen, die sich aus unterschiedlichen Werteordnungen und Regulierungsansätzen ergeben, etwa dem europäischen Verständnis von Grundrechten kollidieren hier mit der US-amerikanischen Priorisierung von Meinungsfreiheit und aber auch Marktlogik. Durch das Marktorientprinzip im DSA hat dieser auch das Potential den geschilderten Brüssel-Effekt zu entfalten.³⁷¹

2. Effekt der neuen Turbulenzen

Fraglich ist, ob neue transatlantische Turbulenzen unter der *Trump*-Regierung wie zuvor transformativ wirken und den Ausbau digitaler Resilienz und Souveränität der EU weiter stärken. Eindeutig wächst die Befürchtung, dass US-amerikanische Tech-Konzerne Einfluss auf Wahlkämpfe in der EU nehmen könnten. So hat z.B. *Elon Musk* seine Unterstützung für die AfD erklärt und einen Gastauftritt auf einer Wahlkampfveranstaltung absolviert.³⁷² *Musk* unterstützt ferner auch die Regierung *Victor Orbáns*. Wenn auch nicht konkret

³⁷⁰ Bradford, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020.

³⁷¹ Zum Brüssel-Effekt des DSA, siehe Brauneck, Der Digital Services Act (DSA) zwischen EU und USA, NVwZ 2025, 968, 971.

³⁷² Siggelkow, Wie Musk sich in den Wahlkampf einmischt, tagesschau.de, 24. Januar 2025, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/kontext/musk-x-bundestagswahl-100.html>.

wahlkampfbezogen, so ist hier auch zu erwähnen, dass in seiner Begründung die Zusammenarbeit von Facebook und Instagram mit Fakten-Checkern einzustellen, *Mark Zuckerberg* diese als „too politically biased“ bezeichnete.³⁷³ Dies geschah im Übrigen nachdem u.a. Präsident Trump den Mutterkonzern Meta für seine Fakten-Check-Richtlinien kritisierte und sie als Zensur rechter Stimmen bezeichnete.³⁷⁴ Parallel dazu legt Präsident *Trump* einen radikalen Protektionismus zutage, welcher im Bereich der Wirtschaft in einer gravierenden Erhöhung US-amerikanischen Zöllen auch auf europäische Importe gipfelte. Zwar wurde im Sommer ein Handelsabkommen zwischen der EU und der *Trump*-Regierung vereinbart mit einer Zollobergrenze von 15%, jedoch stehen nun neue Zoll-Drohungen im Raum als Vergeltungsmaßnahme für die europäischen Steuern auf digitale Dienstleistungen und Technologieregelungen.³⁷⁵ Auch wirft Präsident *Trump* der EU vor, US-Tech-Konzerne wie Google und Amazon „unfair“ zu behandeln.³⁷⁶ Letzteres resultiert aus den diversen Verfahren, die die Europäische Kommission als Aufsichtsbehörde unter dem DMA³⁷⁷ sowie dem DSA³⁷⁸ gegen US-Unternehmen eingeleitet hat. So hatte die Europäische Kommission beispielsweise Apple³⁷⁹ und Meta³⁸⁰ als designierte Torwächter wegen Verstößen gegen den DMA im April 2025 mit Geldbußen in Höhe von 500 Millionen Euro bzw. 200 Millionen Euro belegt. Im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften des DSA hat die Kommission beispielsweise im Oktober 2025 vorläufig festgestellt, dass Meta in Bezug auf Instagram und Facebook u.a. gegen seine Pflicht verstößt, den Nutzern einfache Verfahren zur Meldung illegaler Inhalte bereitzustellen sowie ihnen die wirksame Anfechtung von Entscheidungen über die Moderation von Inhalten zu ermöglichen.³⁸¹

³⁷³ See *Zuckerberg*, More Speech and Fewer Mistakes, Videobotschaft vom 7. Januar 2025, abrufbar unter: <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/>.

³⁷⁴ *McMahon/Kleinman/Subramanian*, Facebook and Instagram Get Rid of Fact Checkers, BBC 7. Januar 2025, abrufbar unter: <https://www.bbc.com/news/articles/cly74mpy8klo>.

³⁷⁵ *Martin*, Digitale Steuern belasten EU-Handelsdeal mit USA, Deutsche Welle, 2. September 2025, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/digitale-steuern-erschweren-handelsgespr%C3%A4che-zwischen-usa-und-eu/a-73846055>.

³⁷⁶ *Schulzen*, Apple, Meta & Co.: EU verhängt Sanktionen, Deutsche Welle, 23. April 2025, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/apple-meta-eu-usa-tech-sanktionen-donald-trump-v2/a-72207288>.

³⁷⁷ Eine Übersicht der eingeleiteten Verfahren unter dem DMA und deren Stand findet sich unter <https://digital-markets-act-cases.ec.europa.eu/search>.

³⁷⁸ Eine Übersicht der eingeleiteten Verfahren unter dem DSA und deren Stand findet sich unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>.

³⁷⁹ Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission vom 23. April 2025 Beschluss nach Artikel 29 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2022/1925 (Sache DMA.1000185 – Apple – Operating systems – iOS – Art. 6(3)) (bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2025) 2562, Abl. 2025 C 2025/2562 vom 12. Juni 2025).

³⁸⁰ Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission vom 23. April 2025 zu einem Beschluss nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) 2022/1925 (SACHE DMA.1000055 — META — ARTIKEL 5 ABSATZ 2) (bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2025) 2091, Abl. 2025 C 2025/2091 vom 27. Juni 2025).

³⁸¹ *Europäische Kommission*, Vorläufige Feststellung der Kommission: TikTok und Meta verstößen gegen ihre Transparenzpflichten im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 24. Oktober 2025, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_2503.

Ob die neuen Turbulenzen einen Effekt haben und in welchen Umfang, wird sich vor allem auch darin zeigen, wie sehr die Europäische Kommission in ihrer neuen Rolle als Aufsichtsbehörde europäische Regeln gegenüber Torwächtern und VLOPSEs forcieren wird. Wenn auch Untersuchungen und folgend formelle Verfahren eingeleitet wurden, so bleibt die Kommission bisher hinter ihren Möglichkeiten zurück. Ihr bisheriges Tätigwerden wurde zumindest Anfang 2025 als teilweise widersprüchlich gewertet³⁸² und zuvor schon als „schleppend“³⁸³ bezeichnet. Auch wurde gemutmaßt, dass die Kommission einen pragmatischen Umgang mit der *Trump*-Regierung anstrebe, und die Entscheidung Bußgelder gegen Tech-Konzerne zu erlassen, teilweise eine politische Entscheidung sei.³⁸⁴ Ebenso wurde die Digitalgesetzgebung als solche teils als Verhandlungsmasse interpretiert.³⁸⁵ Der EU stände grundsätzlich die Möglichkeit zu, in den Vereinigten Staaten ansässigen Tech-Konzernen beim Erlass von nachteiligen Entscheidungen nach dem DSA entgegenzukommen.³⁸⁶

Politisch betont die Europäische Kommission, dass die Untersuchungen unabhängig von transatlantischen Handelskonflikten seien. Von transatlantischer Seite geraten die europäischen Regulierungen zunehmend unter Beschuss. Für die CEOs der großen Tech-Konzerne hat sich jedenfalls mit dem Machtwechsel in den Vereinigten Staaten und Regierungskrisen in wirtschaftlich bedeutenden EU-Mitgliedstaaten die Ausgangssituation, um „eine harte Durchsetzung der Brüsseler Regulierung noch abzuwenden“ deutlich verbessert.³⁸⁷ Jedoch steht für die EU viel auf dem Spiel, besonders auch Europas Souveränität.³⁸⁸ Betrachtet man die Untersuchungen unter dem DSA gegen die großen Tech-Konzerne, so waren diese bis zur ersten Hälfte des Jahres 2025 geprägt von Auskunftsverlangen nach Art. 67 DSA und weiteren Untersuchungsschritten. Seit September 2025 zeigen sich deutliche Aktivitäten der Kommission in der Form von Pressemitteilungen zu Untersuchungsmaßnahmen an. So wurden nach ersten Auskunftsverlangen bezüglich des Apple App Store im Dezember

³⁸² So *Brauneck*, Der Digital Services Act (DSA) zwischen EU und USA, NVwZ 2025, 968.

³⁸³ *Albrecht*, Trump und Big Tech: Europas Souveränität steht auf dem Spiel, Vorstands-Kolumne, Heinrich Böll Stiftung, 17. Januar 2025, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/2025/01/17/europas-souverae-nitaet-steht-auf-dem-spiel>.

³⁸⁴ Siehe *Brauneck*, Der Digital Services Act (DSA) zwischen EU und USA, NVwZ 2025, 968, 971.

³⁸⁵ Siehe *Schulten*, Apple, Meta & Co.: EU verhängt Sanktionen, Deutsche Welle, 23. April 2025, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/apple-meta-eu-usa-tech-sanktionen-donald-trump-v2/a-72207288>.

³⁸⁶ Zu den rechtlichen Möglichkeiten siehe *Brauneck*, Der Digital Services Act (DSA) zwischen EU und USA, NVwZ 2025, 968, 972ff.

³⁸⁷ *Albrecht*, Trump und Big Tech: Europas Souveränität steht auf dem Spiel, Vorstands-Kolumne, Heinrich Böll Stiftung, 17. Januar 2025, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/2025/01/17/europas-souverae-nitaet-steht-auf-dem-spiel>.

³⁸⁸ *Ibid.*

2023³⁸⁹ und Januar 2024³⁹⁰, im September 2025³⁹¹ und Oktober 2025³⁹² weitere Auskunftsersuchen lanciert. Auch bzgl. Google Search wurden nach Auskunftsersuchen im Januar 2024³⁹³ und März 2024³⁹⁴, sowohl im September 2025³⁹⁵ und Oktober 2025³⁹⁶ weitere Auskünfte ersucht. Bezuglich Facebook sowie Instagram wurden am 24. Oktober 2025 die schon zuvor genannten vorläufigen Feststellungen diverser Verstöße gegen den DSA getroffen.³⁹⁷ Auch in den Ermittlungen gegen Bing wurden mehr als 16 Monaten nach der letzten Pressemitteilung im September 2025 bekannt gegeben, dass weitere Auskünfte ersucht werden.³⁹⁸ Grundsätzlich gäbe es noch weitere Korrespondenzmöglichkeiten der Kommission, aber hier wurde bisher Zurückhaltung geübt. Insgesamt ist es aber auch nicht ungewöhnlich, dass Untersuchungen sich über eine lange Zeitspanne hinziehen, besonders

³⁸⁹ *Europäische Kommission*, Kommission richtet Auskunftsersuchen an Apple und Google im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 12. Dezember 2023, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-request-information-apple-and-google-under-digital-services-act>.

³⁹⁰ *Europäische Kommission*, Kommission richtet Auskunftsersuchen an 17 sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 18. Januar 2024, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-requests-information-17-very-large-online-platforms-and-search-engines-under>.

³⁹¹ *Europäische Kommission*, Kommission fordert Informationen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste von Apple, Booking.com, Google und Microsoft zu Finanzbetrug an, Pressemitteilung, 23. September 2025, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-requests-information-under-digital-services-act-apple-bookingcom-google-and-microsoft>.

³⁹² *Europäische Kommission*, Kommission prüft Schutzmaßnahmen für Minderjährige auf Snapchat, YouTube, Apple App Store und Google Play im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 10. Oktober 2025, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-scrutinises-safeguards-minors-snapchat-youtube-apple-app-store-and-google-play-under>.

³⁹³ *Europäische Kommission*, Kommission richtet Auskunftsersuchen an 17 sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 18. Januar 2024, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-requests-information-17-very-large-online-platforms-and-search-engines-under>.

³⁹⁴ *Europäische Kommission*, Kommission übermittelt Auskunftsersuchen über generative KI-Risiken an 6 sehr große Online-Plattformen und 2 sehr große Online-Suchmaschinen gemäß dem Gesetz über digitale Dienste, Pressemitteilung, 14. März 2024, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-requests-information-generative-ai-risks-6-very-large-online-platforms-and-2-very>.

³⁹⁵ *Europäische Kommission*, Kommission fordert Informationen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste von Apple, Booking.com, Google und Microsoft zu Finanzbetrug an, Pressemitteilung, 23. September 2025, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-requests-information-under-digital-services-act-apple-bookingcom-google-and-microsoft>.

³⁹⁶ *Europäische Kommission*, Kommission prüft Schutzmaßnahmen für Minderjährige auf Snapchat, YouTube, Apple App Store und Google Play im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 10. Oktober 2025, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-scrutinises-safeguards-minors-snapchat-youtube-apple-app-store-and-google-play-under>.

³⁹⁷ Europäische Kommission, Vorläufige Feststellung der Kommission: TikTok und Meta verstoßen gegen ihre Transparenzpflichten im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 24. Oktober 2025, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_2503.

³⁹⁸ *Europäische Kommission*, Kommission fordert Informationen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste von Apple, Booking.com, Google und Microsoft zu Finanzbetrug an, Pressemitteilung, 23. September 2025, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-requests-information-under-digital-services-act-apple-bookingcom-google-and-microsoft>.

wenn die Sachverhalte und deren Bewertung komplex sind. Es verbleibt aktuell offen, inwiefern, die neuen transatlantischen Spannungen zu einer Stärkung der digitalen Souveränität der EU beitragen.

Es ist Zeit für einen *Spiderman*-Moment bei der Frage der Verantwortlichkeit von Plattformen: Mit großer Macht muss bei ihnen endlich, 25 Jahre nach der Verabschiedung der eCommerce-Richtlinie, auch große Verantwortung einhergehen. Plattformen wie z.B. TikTok und X übernehmen, ohne publizistische Verantwortung zu tragen, zentrale Rollen in der Informationsverbreitung. Damit umgehen solche Plattformen das marktwirtschaftliche Haftungsprinzip, wonach Nutzen und Schaden in einer Balance stehen sollten. Diese Haftungslücke erlaubt es Plattformen, traditionelle Medien wirtschaftlich zu verdrängen – insbesondere durch den Entzug von Werbeeinnahmen –, ohne für die Qualität oder Richtigkeit der verbreiteten Inhalte einzustehen. Inhalte werden durch sie personalisiert, ausgespielte Inhalte durch wirtschaftliche Interessen beeinflusst und vielfältige Auswahlmöglichkeiten für den Einzelnen real in Filterblasen begrenzt. Das Kommunikationsmodell der Freiheit, das Leitbild der Judikatur des BVerfG zu Art. 5 Abs. 1 GG ist, wird durch jede dieser Entwicklungen für sich, vor allem aber auch in ihrer wechselseitigen Verstärkung ausgehöhlt.

Jetzt ist zudem der *Churchill*-Moment für die Digital- und Medienregulierung der EU. In Anknüpfung an dessen Rede am 18. Juni 1940 im Angesicht der sich nach dem Fall von Paris abzeichnenden militärische Niederlage Frankreichs mit dem Appell

„Let us therefore brace ourselves to our duties, and so bear ourselves that, if the British Empire and its Commonwealth last for a thousand years, men will still say, 'This was their finest hour'.“

Daher sollte es einen zweiten Kniefall der EU gegenüber – nunmehr digitalökonomischen – Interessen der USA nach der Demütigung in der Zoll-Politik durch den Deal der EU-Kommission mit Präsident Trump nicht geben.

These 34: Es ist Zeit für einen *Spiderman*-Moment bei der Frage der Verantwortlichkeit von Plattformen: Mit großer Macht muss bei ihnen endlich, 25 Jahre nach der Verabschiedung der eCommerce-Richtlinie, auch große Verantwortung einhergehen. Das Kommunikationsmodell der Freiheit, das Leitbild der Judikatur des BVerfG zu Art. 5 Abs. 1 GG ist, wird durch deren wachsende Markt- und Meinungsmacht zunehmend ausgehöhlt. Jetzt ist zudem der *Churchill*-Moment für die Digital- und Medienregulierung der EU. Eine vielfaltsbezogene „finest hour“ der EU setzt voraus, dass diese auf einen zweiten Kniefall gegenüber – nunmehr digitalökonomischen – Interessen der USA nach der Demütigung in der Zoll-Politik verzichtet.

Literaturverzeichnis

- Abels, Christoph M. u.a.*, Dodging the Autocratic Bullet: Enlisting Behavioural Science to Arrest Democratic Backsliding, BPP 2024, 1-28.
- Albrecht, Jan Philipp*, Trump und Big Tech: Europas Souveränität steht auf dem Spiel, Vorstands-Kolumne, Heinrich Böll Stiftung, 17. Januar 2025, <https://www.boell.de/de/2025/01/17/europas-souveraenitaet-steht-auf-dem-spiel>.
- Australian Competition & Consumer Commission*, News Media Bargaining Code, <https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>.
- Baker, Dean*, Are Vouchers to Support Local News a Boondoggle?, 15. November 2023, <https://cepr.net/publications/are-vouchers-to-support-local-news-a-boondoggle>.
- Baumann, Malte*, Sorgen um Traffic-Verlust wegen KI: Gegenwehr kommt auf, beck-aktuell, 6. Mai 2025, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/google-ki-zusammenfassung-ai-overview-webseiten-traffic-verlust-urheberrechtsverletzung-kartellrecht>.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar*, Das kosmopolitische Europa, Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt a. M. 2007.
- Behre, Julia/Hörig, Sascha/Möller, Judith*, in: *Reuters Institute for the Study of Journalism* (Hrsg.), Digital News Report 2025, 84-85, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2025/germany>.
- Bellamy, Alex/Dunne, Tim* (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect, Oxford 2016.
- Benedikt, Kristin*, Belgian Data Protection Authority Ruling - Online Advertising on the Brink of Extinction?, EDPL 2022, 85-89.
- Bens, Jonas*, Cyberwar und völkerrechtliches Selbstverteidigungsrecht, Bonner Rechtsjournal 2011, 149-155.
- Benz, Immanuel*, Wie wehrhaft ist die europäische Demokratie?, Baden-Baden 2016.
- Berg, Sebastian/Rakowski, Niklas/Thiel, Thorsten*, Die digitale Konstellation. Eine Positionsbestimmung, ZPol 2020, 171-191.
- Betterplace Lab*, Nicht kleinzukrisen. Was die Zivilgesellschaft resilient macht, Berlin 2024, <https://storage.googleapis.com/lab-website-2019-assets/betterplace-lab-Nicht-kleinzu-krisen.-Was-die-Zivilgesellschaft-resilient-macht-2024.pdf>.
- Beyerer, Jürgen/Müller-Quade, Jörn/Reussner, Ralf*, Karlsruher Thesen zur Digitalen Souveränität Europas, DuD 2018, 277-280.
- Binder, Reinhart/Vesting, Thomas* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. München 2024.

Bitkom, Jeder und jede Fünfte zahlt für Journalismus im Netz, Presseinformation 2. Juli 2024, <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Jeder-und-jede-Fuenfte-zahlt-fuer-Journalismus-im-Netz>.

Block, Judith u.a., Zukunftskraft Resilienz. Gewappnet für die Zeit der Krisen, Frankfurt a. M. 2021.

Bohr, Kurt/Albert, Helmut, Die Europäische Union – das Ende der eigenständigen Kulturpolitik der deutschen Bundesländer? ZRP 1993, 61-66.

Bose, Nandita/Chiacu, Doina, In Munich, Vance Accuses European Politicians of Censoring Free Speech, Reuters, 14. Februar 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/vance-uses-munich-speech-criticize-europe-censoring-free-speech-2025-02-14/>.

Bradford, Anu, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, New York 2020.

Brand Science Institute, The Impact of Artificial Intelligence on the Willingness to Pay for Digital Newspaper Subscriptions, Februar 2024, <https://www.prnewswire.com/news-releases/the-impact-of-artificial-intelligence-on-the-willingness-to-pay-for-digital-newspaper-subscriptions---an-empirical-study-by-bsi-of-the-german-news-market-302052806.html>.

Brauneck, Jens, Der Digital Services Act (DSA) zwischen EU und USA, NVwZ 2025, 968-974.

Brill, Steven, The Death of Truth, New York 2024.

Bundesministerium der Finanzen, Digitalsteuergesetz, <https://www.usp.gv.at/themen/steuern-finanzen/weitere-steuern-und-abgaben/digitalsteuergesetz.html>.

Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt, Resilienz – Widerstandsfähige digitale Systeme, Bekanntmachung, 21. März 2022, <https://www.forschung-it-sicherheit-kommunikationssysteme.de/foerderung/bekanntmachungen/resilienz>.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Definition „Zivilgesellschaft“, 2022, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/zivilgesellschaft-14976>.

The Cairncross Review, A Sustainable Future for Journalism, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c6bfcd4e5274a72b933311d/021919_DCMS_Cairncross_Review_.pdf.

Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. München 2022.

Calliess, Christian (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsbund, Tübingen 2007.

Calliess, Christian/Hartmann, Moritz, Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit, Tübingen 2014.

Canor, Iris, – Solange horizontal – Der Schutz der EU-Grundrechte zwischen den Mitgliedstaaten, ZaöRV 2013, 249-194.

Cappello, Maja (Hrsg.), Prominence of European Works and of Services of General Interest, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2022, <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

Cappello, Maja (Hrsg.), The European Media Freedom Act unpacked, IRIS, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2024, <https://rm.coe.int/iris-2024-6-emfa-unfolded-en/1680b2a0a1>.

Caspar, Johannes, Freie Rede unlimited – entfesselte Meinungsfreiheit und Spaltung des Westens, NJW 2025, 2077-2081.

Castendyk, Oliver/Dommering, Egbert J./Scheuer, Alexander (Hrsg.), European Media Law, 7. Aufl., Alphen a/d Rijn 2008.

Chiara, Pier Giorgio, Towards a Right to Cybersecurity in EU Law? The Challenges Ahead, CLSR 2024, 105961.

Cole, Mark D. u.a., Überblick zu Stand und Entwicklung der Medienregulierung, Püttlingen 2025, <https://www.dco-verlag.de/wis/ebk/9783910513242.pdf>.

Cole, Mark D./Etteldorf, Christina, Research for CULT Committee – Implementation of the Revised Audiovisual Media Services Directive, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733100/IPOL_STU\(2022\)733100_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733100/IPOL_STU(2022)733100_EN.pdf).

Cole, Mark D./Ukrow, Jörg Etteldorf, Christina, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector/Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor, Baden-Baden 2021, doi.org/10.5771/9783748924975.

Devaux, Axelle u.a., Studie über Medienkompetenz und Online-Empowerment-Themen, die aufgrund von algorithmisch gesteuerten Mediendiensten aufkommen, SMART 2017/0081, Luxemburg 2019, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/a93fb17f-f934-11e9-8c1f-01aa75ed71a1/language-de>.

Digitales Institut, Was ist digitale Resilienz, 20. November 2023, <https://digitales-institut.de/die-bedeutung-der-digitalen-resilienz-in-der-modernen-welt/>.

Dittmann, Armin/Fehrenbacher, Claus, Die bildungspolitischen Harmonisierungsverbote (Art. 126, 127 Abs. 4 EGV) und ihre Bedeutung für die nationale „Bildungshoheit“, RdJB 1992, 478-493.

Dohms, Rüdiger, Die Kompetenz der EG im Bereich der allgemeinen Bildung nach Art. 126 EGV, RdJB 1992, 451-468.

Dörr, Dieter/Natt, Alexander, Suchmaschinen und Meinungsvielfalt, ZUM 2014, 829-847.

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, 107. EL München März 2025.

EBU/BBC, News Integrity in AI Assistants, Oktober 2025, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/open/EBU-MIS-BBC_News_Integrity_in_AI_Assistants_Report_2025.pdf.

EDSA, Guidelines 2/2019 on the Processing of Personal Data under Article 6(1)(b) GDPR in the Context of the Provision of Online Services to Data Subjects, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-2019-processing-personal-data-under-article-61b_en.

EDSA, Guidelines 8/2020 on the Targeting of Social Media Users, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82020-targeting-social-media-users_en.

EDSA, Opinion 08/2024 on Valid Consent in the Context of Consent or Pay Models Implemented by Large Online Platforms, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-082024-valid-consent-context-consent-or_en.

EDSA, Opinion 5/2019 on the Interplay between the ePrivacy Directive and the GDPR, in particular Regarding the Competence, Tasks and Powers of Data Protection Authorities, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-52019-interplay-between-eprivacy_en.

EEAS, A Strategic Compass for Security and Defence, Brüssel 2022, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

Ehm, Frithjof, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, Tübingen 2013.

Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union – ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum, JOIN(2013) 1 final.

Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN(2018) 36 final.

Europäische Kommission, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, Die Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade, JOIN(2020) 18 final.

Europäische Kommission, Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte, COM(2013) 231 final.

Europäische Kommission, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies, JOIN(2025)

791 final, https://commission.europa.eu/document/download/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_1.pdf.

Europäische Kommission, Kommission fordert Informationen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste von Apple, Booking.com, Google und Microsoft zu Finanzbetrug an, Pressemitteilung, 23. September 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-requests-information-under-digital-services-act-apple-bookingcom-google-and-microsoft>.

Europäische Kommission, Kommission prüft Schutzmaßnahmen für Minderjährige auf Snapchat, YouTube, Apple App Store und Google Play im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 10. Oktober 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-scrutinises-safeguards-minors-snapchat-youtube-apple-app-store-and-google-play-under>.

Europäische Kommission, Kommission richtet Auskunftsersuchen an 17 sehr große Online-Plattformen und Suchmaschinen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 18. Januar 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-requests-information-17-very-large-online-platforms-and-search-engines-under>.

Europäische Kommission, Kommission richtet Auskunftsersuchen an Apple und Google im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung 12. Dezember 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-request-information-apple-and-google-under-digital-services-act>.

Europäische Kommission, Kommission übermittelt Auskunftsersuchen über generative KI-Risiken an 6 sehr große Online-Plattformen und 2 sehr große Online-Suchmaschinen gemäß dem Gesetz über digitale Dienste, Pressemitteilung, 14. März 2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-sends-requests-information-generative-ai-risks-6-very-large-online-platforms-and-2-very>.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Strategische Vorausschau 2025, Resilienz 2.0: Befähigung der EU, sich in Zeiten von Turbulenzen und Unsicherheit zu behaupten, COM(2025) 484 final.

Europäische Kommission, Paket zum Gesetz über digitale Dienste, zuletzt aktualisiert 22. August 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/digital-services-act-package>.

Europäische Kommission, Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025, 10. September 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPE-ECH_25_2053.

Europäische Kommission, Vorläufige Feststellung der Kommission: TikTok und Meta verstößen gegen ihre Transparenzpflichten im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste, Pressemitteilung, 24. Oktober 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_2503.

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates über einen Rahmen für eine gemeinsame diplomatische Reaktion der EU auf böswillige Cyberaktivitäten (Cyber Diplomacy Toolbox), 19. Juni 2017, 10474/17.

Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission, Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade, Abl. C 23 vom 23. Januar 2023, 1ff.

European Commission, European Democracy Shield and EU Strategy for Civil Society pave the way for stronger and more resilient democracies, 12. November 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2660.

Fassbender, Bardo, Die souveräne Gleichheit der Staaten - ein angefochtes Grundprinzip des Völkerrechts, APuZ 43/2004, 7-13.

Fitzner, Julia, Sind Haftungsbeschränkungen für Host Provider noch zeitgemäß? Der „Safe Harbor“ gem. § 512 (c) Copyright Act und die Haftungsbeschränkungen gem. Art. 14 E-Commerce-Richtlinie bzw. § 10 TMG, GRUR Int. 2012, 109-117.

Franck, Thomas M., The Emerging Right to Democratic Governance, AJIL 1992, 46-91.

Frowein, Jochen Abraham, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, EuR 1983, 301-317.

Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 49. Edition, Stand 1. August 2025, München 2025.

Giegerich, Thomas, Demokratie gestalten im Zeitalter von Europäisierung und Globalisierung, jean-monnet-saar 2018, <http://jean-monnet-saar.eu/?p=1935>.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl. München 2009.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL, Stand Mai 2025, München 2025.

Grimm, Dieter, Die Zukunft der Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung, Berlin 2012.

Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. Baden-Baden 2015.

Gröpl, Christoph, Wie viel Meinungsfreiheit verträgt der Rechtsstaat?, NVwZ 2025, 281-286.

Gusy, Christoph, Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 1980, 279-310.

- Ha, Anthony*, Rolling Stone Owner Penske Media Sues Google over AI summaries, Techcrunch 14. September 2025, <https://techcrunch.com/2025/09/14/rolling-stone-owner-penske-media-sues-google-over-ai-summaries/>.
- Ha, Anthony*, What Are Google's AI Overviews Good for?, Techcrunch 26. Mai 2024, <https://techcrunch.com/2024/05/26/what-are-googles-ai-overviews-good-for/>.
- Habermas, Jürgen*, Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible, EJL 2015, 546-557.
- Habermas, Jürgen*, Eine Art Schadensabwicklung: Die apologetischen Tendenzen in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung, DIE ZEIT 29/11. Juli 1986, 40.
- Hagen, Lutz/Stawowy, Peter/Woelke, Jens*, Vielfalt von Angeboten, Inhalten und Nutzung der lokalen und regionalen Medien in Thüringen, München 2025.
- Hau, André*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte. Rechtsfragen zu Art. 7 EU, Baden-Baden 2002.
- Heinemann, Andreas*, Buchrezension: Stephanie Jungheim, Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung. UFITA: Archiv für Urheber- und Medienrecht, 14(1), 298-302.
- Heitmeyer, Wilhelm*, Autoritäre Versuchungen, Berlin 2018.
- Heldt, Amélie*, Terror-Propaganda online: Die Schranken der Meinungsfreiheit in Deutschland und den USA, NJOZ 2017, 1458-1461.
- Herdegen, Matthias*, Der Kampf um die Weltordnung, München 2019.
- Herdegen, Matthias*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft; aktuelle Herausforderungen, in: *Auflehner, Josef/Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.)*, Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Festschrift für Rupert Scholz, Berlin 2007, 139-150.
- Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten (Hrsg.)*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. München 2020.
- Hobe, Stephan*, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Berlin 1998.
- Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich/Holznagel, Bernd (Hrsg.)*, Handbuch Multimedia-Recht, 62. EL, Stand Juni 2024, München 2024.
- Hofmann, Jeanette*, Mediatisierte Demokratie in Zeiten der Digitalisierung– Eine Forschungsperspektive, in: *Hofmann, Jeanette, u.a. (Hrsg.)*, Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven, Bielefeld 2019, 27-46.
- Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter*, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, EuZW 2000, 485-496.
- Ipsen, Hans Peter*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.

- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.),* Handbuch des Staatsrechts, 1. Aufl. Heidelberg 1992.
- Jungheim, Stephanie,* Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung, Tübingen 2012.
- Kafsack, Hendrick,* Schränkt die EU die Meinungsfreiheit im Internet ein?, FAZ 17. Februar 2025, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/vance-kritisiert-eu-dsa-und-meinungsfreiheit-im-fokus-110302627.html>.
- Kipker, Dennis-Kenji (Hrsg.),* Cybersecurity, 2. Aufl. München 2023.
- Klamt, Martin,* Die Europäische Union als Streitbare Demokratie. Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee, München 2012.
- Klie, Thomas,* Demokratische Resilienz. Was macht eine widerstandsfähige demokratische Gesellschaft aus?, Außerschulische Bildung 1/2023, 55-58.
- Koenig, Christian,* Europäisches Verwaltungsrecht, Bonn 2024, https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuhle/Koenig/Europaeisches_Verwaltungsrecht/Skript_Europaeisches_Verwaltungsrecht.pdf.
- Kokott, Juliane,* Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, ZaöRV 2004, 517-533.
- Kokott, Juliane/Vesting, Thomas,* Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, VVDStRL Bd. 63, Berlin 2004, 7-100.
- Kollmann, Katharina,* Reconciling 'Pay or Okay' Models with the GDPR: The Austrian DPA Decision and other Recent Approaches in Europe, EDPL 2023, 200-206.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften,* Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen und den AKP-Staaten, KOM(98) 146.
- Kotzur, Markus,* Deutschland und die internationalen Beziehungen – „offene Staatlichkeit“ nach 60 Jahren Grundgesetz, JÖR 2011, 389-409.
- Kraetzig, Viktoria,* Europäische Medienregulierung – Freiheit durch Aufsicht?, NJW 2023, 1485-1490.
- Ledger, Michèle,* Towards Coherent Rules on Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Services, 2023, https://cerre.eu/wp-content/uploads/2023/12/CERRE_Prominence-of-Media-Content_Issue-Paper.pdf.
- Lewandowski, Dirk,* Integration von KI-Anwendungen in Suchmaschinen und ihre Auswirkungen auf die Medienvielfalt, die Medienanstalten, Oktober 2025, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Service/Studien_und_Gutachten/KI-Gutachten_2025_final.pdf.

Lombardi, Claudio, Rethinking Journalism Protection: Looking Beyond Copyright, *J. Media Law* 2023, 90-120.

Macron, Emmanuel, Discours du Président de la République à l'occasion de la Journée de l'unité allemande, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/10/03/deplacement-a-sarrebruck-pour-la-journee-de-lunite-allemande>.

Mandry, Christof, Europa als Wertegemeinschaft, Baden-Baden 2009.

Martin, Nik, Digitale Steuern belasten EU-Handelsdeal mit USA, Deutsche Welle, 2. September 2025, <https://www.dw.com/de/digitale-steuern-erschweren-handelsge-spr%C3%A4che-zwischen-usa-und-eu/a-73846055>.

Masala, Carlo, Weltunordnung, 3. Aufl. München 2022.

Max, Cornelia, Die Auswärtige Kulturkompetenz der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 151 Abs. 3 EG, Hamburg 2003.

Mayer, Franz, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?, VVDStRL Bd. 75, Berlin 2016, 7-36.

McMahon, Liv/Kleinman, Zoe/Subramanian, Courtney, Facebook and Instagram Get Rid of Fact Checkers, BBC 7. Januar 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cly74mpy8klo>.

Merkel, Wolfgang, Wie resilient ist unsere Demokratie?, APuZ 27/2024, 18-23.

Möller, Almut/Müller, Nora, Resilienz von unten, IP 5/2025, 68.

Mono, Rene, Ein Politikraum, viele Sprache, welche Öffentlichkeit? Fragen zu Potenzial und Restriktionen von Öffentlichkeit in transnationalen Politikräumen am Beispiel der Europäischen Union, Münster 2008.

Müller, Jan-Werner, Verfassungspatriotismus, Berlin 2010.

Müller-Terpitz, Ralf, (Un-)Level Playing Field im Medienbereich, 2025, https://www.medienganstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/Forschung/Sonstiges/2025_LFM-NRW__U_LPF_Rechtsgutachten.pdf.

Murswieck, Dietrich, Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung, NVwZ 2009, 481-486.

Mußgnug, Reinhard, Kultur und Kulturgut in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Cremer, Hans-Joachim, u.a. (Hrsg.)*, Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin-Heidelberg-New York 2002, 1303-1318.

Niederprüm, Antonia u.a., Erforderlichkeit und Möglichkeit einer Bundesförderung für die Pressewirtschaft, Bad Honnef 2022, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Technologie/erforderlichkeit-und-moeglichkeit-einer-bundesfoerderung-fuer-die-pressewirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

Niedobitek, Matthias, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: *Neuss, Beate, u.a. (Hrsg.)*, Kooperationsbeziehungen in der neuen Europäischen Union, Hamburg 2012, 205-224.

Niedobitek, Matthias, Die kulturelle Dimension im Vertrag über die Europäische Union, EuR 1995, 349-376.

Niedobitek, Matthias, Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Berlin 1992.

Niedobitek, Matthias/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin 2013.

Nolte, Georg/Wimmers, Jörg, Wer stört? Gedanken zur Haftung von Intermediären im Internet - von praktischer Konkordanz, richtigen Anreizen und offenen Fragen, GRUR 2014, 16-28.

Nordicom, Direct Media Subsidies to News Media – a Nordic Overview, 2022, <https://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/faktablad/factsheet-2022-1-direct-media-subsidies-to-news-media.pdf>.

Nünning, Volker, Neue Europäische Medienplattform, 7. Juli 2025, <https://mmm.verdi.de/aktuelle-meldungen/europaeische-medienplattform-mit-arte-kommt-103653/>.

Ofcom, Review of Local Media in the UK, 2024, <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/tv-radio-and-on-demand/bbc/bbc-annual-report/2024/review-of-local-media-in-the-uk-part-2-report.pdf?v=386116>.

Ott, Stephan, Das Neutralitätsgebot als Voraussetzung der Haftungsprivilegierung des Host-Providers, K&R 2012, 387-393.

Pamuk, Humeyra, Exclusive: Trump Administration Weighs Sanctions on Officials Implementing EU Tech Law, Sources Say, Reuters, 26. August 2025, <https://www.reuters.com/world/us/trump-administration-weighs-sanctions-officials-implementing-eu-tech-law-sources-2025-08-26/>.

Pan, Bing, u.a., In Google We Trust: Users' Decisions on Rank, Position and Relevance, JCMC 2007, 801-823.

Parcu, Pier Luigi u.a., Study on Media Plurality and Diversity Online, Final Report, 2022, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/475bacb6-34a2-11ed-8b77-01aa75ed71a1/language-en>.

Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus/Kröner, Lars (Hrsg.), Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2021.

Perger, Werner A., Die neue Dimension des Populismus: Die europäische Rechte und die eurasische Herausforderung der liberalen Demokratie, in: *Hillebrand, Ernst (Hrsg.)*, Rechtspopulismus in Europa, Bonn 2015, 128-137.

Peuker, Enrico, Verfassungswandel durch Digitalisierung. Digitale Souveränität als verfassungsrechtliches Leitbild, Tübingen 2020.

Pohle, Julia/Thiel, Thorsten, Digital Sovereignty, IPR 2020, 9(4),
[https://doi.org/10.14763/2020.4.1532.](https://doi.org/10.14763/2020.4.1532)

Popper, Karl, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band I – Der Zauber Platons, 8. Aufl. Tübingen 2003.

Popper, Karl, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band II – Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen, 8. Aufl. Tübingen 2003.

Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates vom 23. November 2023 für eine bessere Vermittlung digitaler Fähigkeiten und Kompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung, ABI. C 2024/1030 vom 23. Januar 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401030.

Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates vom 23. November 2023 zu den Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche allgemeine und berufliche digitale Bildung, ABI. C 2024/1115 vom 24. Januar 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401115.

Rat der Europäischen Union, Entwicklung der Medienkompetenz und des kritischen Denkens durch allgemeine und berufliche Bildung - Schlussfolgerungen des Rates (30. Mai 2016), 9641/16, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9641-2016-INIT/de/pdf.

Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Prüfung des Rechtsrahmens für audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattform-Dienste, ABI. C 2025/2954 vom 26. Mai 2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502954.

Redaktion beck-aktuell, US-Medienkonzern verklagt Google wegen KI in Suchmaschine, beck.aktuell, 15. September 2025, becklink 2035642, https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/us-medienkonzern-klage-google-ki-zusammenfassung.

Rosati, Eleonora, Copyright in the Digital Single Market: Article-by-Article Commentary to the Provisions of Directive 2019/790, Oxford 2021, https://doi.org/10.1093/oso/9780198858591.003.0016.

Sandfort, Kristin, Der Schutz der gemeinsamen Werte (Art. 2 EUV) innerhalb der EU am Beispiel Ungarns, Chemnitz 2014.

Schlögel, Karl, Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels, https://www.friedenspreis-des-deutschen-buchhandels.de/alle-preistraeger-seit-1950/2020-2029/karl-schloegel.

Schmitt, Carl, Politische Theologie, 9. Aufl. Berlin 2009.

Schulten, Lucia, Apple, Meta & Co.: EU verhängt Sanktionen, Deutsche Welle, 23. April 2025, https://www.dw.com/de/apple-meta-eu-usa-tech-sanktionen-donald-trump-v2-a-72207288.

Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Handbuch Europarecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2020.

Schwartz, Ivo E., Subsidiarität und EG-Kompetenzen. Der neue Titel „Kultur“. Medienvielfalt und Binnenmarkt, AfP 1993, 409-421.

Schwarze, Jürgen, Die Abwägung von Zielen der europäischen Integration und mitgliedstaatlichen Interessen in der Rechtsprechung des EuGH, EuR 2013, 253-271.

Serini, Katharina, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, Berlin 2009.

Siggelkow, Pascal, Wie Musk sich in den Wahlkampf einmischt, tagesschau.de 24. Januar 2025, <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/kontext/musk-x-bundestagswahl-100.html>.

Singer, Otto, Die Förderung von Kunst und Kultur. Grundlagen und Formen der Kulturförderung und -finanzierung unter Berücksichtigung des internationalen Kontextes, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. WF X-060/03 (2003), https://www.bundestag.de/resource/blob/194108/00946e0b7724fe84befc4273e5a5e4a6/F_rderung_von_Kunst_u_Kultur.pdf.

Spindler, Gerald/Schuster Fabian (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. München 2019.

Staatskanzlei Saarland, Deutsch-französische Absichtserklärung zur Unterstützung der Medien und Bekämpfung von Desinformation, Medieninfo, 29. August 2025, https://www.saarland.de/stk/DE/aktuelles/medieninfos/medieninfo/2025/Q3-2025/pm_2025-08-29-dt-frz-absichtserklaerung.

Staben, Julian, Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung, Tübingen 2016.

Stein, Torsten, Die Querschnittsklausel zwischen Maastricht und Karlsruhe, in: *Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.),* Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, 1439-1453.

Sternberger, Dolf, Verfassungspatriotismus, Frankfurt a. M. 1990.

Strachwitz, Rupert Graf, Basiswissen Zivilgesellschaft, Berlin 2020, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/68884/ssoar-2020-strachwitz-Basiswissen_Zivilgesellschaft.pdf.

Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. München 2018.

Thiel, Markus (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, Tübingen 2003.

Thies, Carla, Kulturelle Vielfalt als Legitimitätslement der internationalen Gemeinschaft, Tübingen 2013.

Tiedeke, Anna Sophia, Die (notwendige) Relativität digitaler Souveränität – Kritische Reflexionen zu einem zentralen und umstrittenen Konzept im digitalen Zeitalter, MMR 2021, 624-628.

Träbert, Katrin, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten. Die Sanktionsverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV und Art. 7 EUV, Berlin 2010.

Trenz, Hans-Jörg, Europa in den Medien, Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit, Frankfurt a. M. 2005.

Ukrow, Jörg, Anmerkungen zum Rücksichtnahmegerbot als ungeschriebenem Grundsatz des Medienrechts, AfP 2023, 398-401.

Ukrow, Jörg, Das Medienrecht auf dem Weg von technischer zu regulatorischer Konvergenz bei Wahrung kultureller Vielfalt, in: *Bröhmer, Jürgen/Langenfeld, Christine (Hrsg.)*, Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress, Köln 2005, 1305-1331.

Ukrow, Jörg, Deutschland auf dem Weg vom Motor zum Bremser der europäischen Integration?, ZEuS 2009, 717-730.

Ukrow, Jörg, Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“, ZEuS 2019, 3-60.

Ukrow, Jörg, Grundrechte und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: *Bröhmer, Jürgen (Hrsg.)*, Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden 2002, 139 ff.

Ukrow, Jörg, Stichwort Rundfunkbeitrag, Rechtsprechungsstabilität und neue Herausforderungen für die Vielfaltssicherung, Saarbrücken 2018, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/07/EMR-Aktuelles-Stichwort-BVerfG-RF-Beitrag-180718.pdf>.

Ukrow, Jörg, UK: Stellungnahmen der Ofcom zum neuen Herausstellungs-Regime für Public-Value-Inhalte, MMR-Aktuell 2025, 01284.

Ukrow, Jörg, Unteilbare Sicherheit durch asymmetrische, zynische Verträge? Völker- und medienrechtliche Überlegungen zur Einordnung der Entwürfe des russischen Außenministeriums für einen Vertrag mit den USA über Sicherheitsgarantien und ein Abkommen mit den NATO-Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit, Saarbrücken 2022, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2022/02/EMR-Impulse-Unteilbare-Sicherheit-2202-03.pdf>

Ukrow, Jörg, Verordnung der EU über Künstliche Intelligenz (KI-VO). Kommentar, Ludwigshafen 2024.

Ukrow, Jörg, Wächst Europa an seinen rechtspopulistischen Feinden? Europäische wehrhafte Demokratie und Schutz der Grundwerte in der EU, Vorgänge Nr. 216/2016, 47-67.

Ukrow, Jörg, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media-Exzesse, ZEuS 2021, 65-98.

Ukrow, Jörg/Cole, Mark D., Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt: rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Förderung inhaltlicher Qualität in Presse-, Rundfunk- und Online-Angeboten, Leipzig 2019.

Van der Elst, Pieter/Afilipoaie, Adelaida/Raats, Tim, Challenges and Requirements for Implementing Due Prominence: Aligning Stakeholder Interests in Flanders, *Front. Commun.* 2025, 10:1569132.

Verdross, Alfred/Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. Berlin 1984.

Verlage, Christopher, Responsibility to protect, Tübingen 2009.

Vincze, Attila, The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 *Commission v. Hungary*, *EPL* 2013, 489-500.

Von Plehwe, Thomas, European Union and the Free Movement of Cultural Goods, *Eur. Law Rev.* 1995, 431-450.

Wägenbaur, Rolf, Auf dem Wege zur Bildungs- und Kulturgemeinschaft, in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, 851-865.

Wagrandl, Ulrich, Transnational Militant Democracy, GlobCon 2018, 143-172.

Warner, Mark R., Legislation to Reform Section 230 Reintroduced in the Senate, House, Pressemitteilung, 28. Februar 2023, <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/2023/2/legislation-to-reform-section-230-reintroduced-in-the-senate-house>.

Weiß, Eva-Maria, Deal mit OpenAI: Mehrere zehn Millionen für Axel Springer, heise online, 20. Dezember 2023, <https://www.heise.de/news/Deal-mit-OpenAI-Mehrere-zehn-Millionen-fuer-Axel-Springer-9579186.html>.

Wemmer, Benedikt, Die neuen Kulturklauseln des EG-Vertrages, Frankfurt a. M. 1995.

The White House, National Security Strategy of the United States of America, November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

Zuckerberg, Mark, More Speech and Fewer Mistakes, Videobotschaft vom 7. Januar 2025, <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/>.

Bisher in der Reihe EMR/Script erschienen

Ory/Ukrow/Zur/Schweda/Matzneller

Rechtsfragen des digitalen terrestrischen Hörfunks
(2015)

Cole/Hermanns/Jütte/Lemieux/Schmitz/Matzneller

Fotografien in der Großregion
(2016)

Ukrow/Iacino

Comparative Study on Investigative Journalism
(2016)

Ukrow/Cole/Hans/Knapp,

(Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen
(2017)

Ukrow/Etteldorf

„Fake News“ als Rechtsproblem
(2018)

Ukrow

Künstliche Intelligenz als Herausforderung für die positive Medienordnung
(2022)

Ukrow/Cole/Etteldorf

Stand und Entwicklung des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes
(2023)

Ukrow

Kinder- und Jugendmedienschutz und Künstliche Intelligenz
(2024)

Cole/Etteldorf/Ory/Ukrow

Überblick zu Stand und Entwicklung der Medienregulierung
(2025)

Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Das EMR wurde 1990 als gemeinnütziger Verein gegründet. Der Sitz des EMR befindet sich in Saarbrücken. Über sein umfassendes Netzwerk steht das Institut in ständiger Verbindung mit Korrespondenten in verschiedenen europäischen Staaten, was das EMR zu rechtsvergleichenden Gutachten besonders befähigt.

Das EMR:

- untersucht praxisorientiert aktuelle Fragen des europäischen und nationalen Medienrechts samt verwandter Rechtsgebiete;
- veröffentlicht medienrechtliche Informationen und einschlägige Forschungsergebnisse;
- erstellt im Auftrag gutachterliche Rechtsauskünfte an Regierungsstellen, öffentlich-rechtliche und private Veranstalter, Medienaufsichtsbehörden sowie an Unternehmen, Verbände und Fachleute in den verschiedenen Bereichen der Kommunikationsbranche;
- konzipiert und organisiert medienrechtliche Tagungen und Konferenzen;
- bietet eine unabhängige Plattform für einen Austausch über medienrechtlich relevante Aspekte.

Die Organisationsstruktur des EMR umfasst folgende Einrichtungen und Organe:

Das Direktorium führt die laufenden Geschäfte des Instituts. Mitglieder des Direktoriums sind RA Prof. Dr. Stephan Ory (Direktor), Prof. Dr. Mark D. Cole (Wissenschaftlicher Direktor) und Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur. (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied).

Der Vorstand ist eines von zwei Organen des EMR und beruft das Direktorium. Er besteht aus Medienpraktikern, wobei seine plurale Zusammensetzung den neutralen, Mediensektoren übergreifenden Ansatz des Instituts unterstreicht. Die Mitglieder des Vorstands sind: Prof. Dr. Stephan Ory (Vorsitzender, RA), Reinhold Kopp (1. stellv. Vorsitzender, RA und Partner bei HEUSSEN), Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur. (2. stellv. Vorsitzender, stv. Direktor der Medienanstalt Rheinland-Pfalz und Geschäftsführer der Trägergesellschaft von jugendschutz.net), Ross Biggam (Vice-President Government Affairs EMEA bei Discovery Communications), Sandra Probst (Justitiariat, ZDF), Michael Ellwanger (Leiter Referat Medienpolitik, Medienrecht und Rundfunkwesen, Staatsministerium Baden-Württemberg), Sabine Frank (Head of Governmental Affairs and Public Policy Google DACH), Dr. Alexander Kleist (Head of Instagram & Threads, Public Policy, Europe), Dr. Daniel Knapp (Partner bei Ecuiti und Twins Digital, Chefökonom IAB Europe), Bernd Radeck (Justitiar des Saarländischer Rundfunk a.D.), Felix Seidel (Justitiar Axel Springer SE), Kristin Benedikt (Richterin am Verwaltungsgericht Regensburg) und Prof. Dr. Christopher Wolf (Rektor der Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes). Kooptierte Mitglieder des Vorstandes sind: Dr. Peter Matzneller (Manager Global Affairs bei Netflix), Dr. Martin Rupp (Head of Regulatory Affairs

& Public Policy bei Sky Deutschland GmbH) und Sonnia Wüst (Justitiarin des Saarländischen Rundfunks).

Zur Unterstützung der Forschungstätigkeit des EMR ist ein Forschungsbeirat eingerichtet. Dieser setzt sich aus namhaften Persönlichkeiten zusammen, die ihren beruflichen Schwerpunkt in der Medienwissenschaft, den Aufsichtsinstanzen für Rundfunk und Telemedien sowie der Medienpolitik und Medienwirtschaft haben. Die Mitglieder des Forschungsbeirats sind: Uwe Conradt (Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Saarbrücken, ehem. Direktor der LMS), Prof. Dr. Martin Dumermuth (Lehrbeauftragter für das Recht der elektronischen Medien, Universität Bern), Prof. Dr. Thomas Giegerich (Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht, Direktor des Europainstituts, Universität des Saarlandes), Prof. Dr. Karl-Eberhard Hain (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medienrecht, Direktor des Instituts für Medien- und Kommunikationsrecht, Universität zu Köln), Prof. Dr. Maximilian Herberger (ehemals Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Rechtstheorie und Rechtsinformatik und Direktor des Instituts für Rechtsinformatik, Universität des Saarlandes), Prof. Dr. Michael Holoubek (Lehrstuhl für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien, Vorsitzender des Fachbeirats der RTR-GmbH, Wien), Prof. em. Dr. Bernd Holznagel, LL.M. (Universität Münster, Juristische Fakultät), Prof. Thomas Kleist (Intendant des Saarländischen Rundfunks a.D.), Valdo Lehari jr. (Verleger und Geschäftsführer Reutlinger General-Anzeiger, Ehrenvorsitzender des BDZV, Vize- und Past-Präsident ENPA), Boris Lochthofen (Partner, geschäftsführender Gesellschafter Teutocast), Mag. Dr. Josef Lusser (Leiter Gremien und Internationale Beziehungen des ORF), Prof. Dr. Holger Paesler (Geschäftsführer VSZV und APR), Alexander Scheuer (Leiter Medienpolitik und Medienregulierung im Zentralbereich Politische Interessenvertretung und Regulierung der Deutschen Telekom AG), Dr. Annette Schumacher (Geschäftsführerin BLM), Prof. Dr. Christoph Sorge (Professor für Rechtsinformatik, Universität des Saarlandes), Peter Weber (Justitiar des ZDF a.D.) und Wolfgang Martin Wohnhas (Referatsleiter bei der Beauftragten für Kultur und Medien im Bundeskanzleramt).

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V.

Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken

Tel.: +49 / (0) 681 906 766 76

Fax.: +49 / (0) 681 968 638 90

E-Mail: emr@emr-sb.de

Internet: www.emr-sb.de

Krisen haben den europäischen Integrationsprozess immer wieder befördert. Die spätestens seit 2022 feststellbaren sicherheitspolitischen Zeitenwenden könnten in Kontinuität hierzu den Willen zu verstärkter Resilienz der EU stärken. Die Fortentwicklung eines europäischen Kommunikationsraumes kann Faktor und Mittel dieses Integrationsprojektes sein. Der Kommunikationsraum Europa bildet einen resilienzstärkenden Resonanzboden für Debatten zu demokratietheoretischen (Macht-) und kommunikationsbezogenen (Vielfalts-) Fragen im Zeitalter von Globalisierung und Kl. Der europäischen Kommunikationsordnung kommt dabei wachsende Bedeutung als Schutzschild gegen Feinde von Freiheit und Demokratie im Internum der EU wie im globalen Systemwettbewerb zu.



EMR-Script ist eine Reihe des
Instituts für Europäisches Medienrecht e.V. (EMR), Saarbrücken

ISBN 978-3-910513-30-3



wissenschaft.dco-verlag.de