



November 2020

# Europäische Plattformregulierung: Digital Services Act und European Democracy Action Plan

## 1. Einführung

### 1.1. Bisherige Überlegungen

Nachdem die Kommission in den letzten Monaten Konsultationen zum Digital Services Act<sup>1</sup>, zum Competition Tool<sup>2</sup> und zum European Democracy Action Plan<sup>3</sup> durchgeführt hat, sollen Anfang Dezember 2020 ein Regelungspaket für digitale Dienste im europäischen Binnenmarkt sowie eine Mitteilung zum European Democracy Action Plan vorgelegt werden. Diese Instrumente sollen insgesamt die Fragen von illegalen, schädlichen Inhalten sowie Desinformation umfassen, vermutlich aber mit unterschiedlichen rechtlichen Verbindlichkeiten (Mitteilung, Richtlinie, Verordnung).

Insgesamt soll einerseits das Haftungsregime der E-Commerce-Richtlinie durch europäische Vorschriften für alle Plattformen/Intermediäre im Binnenmarkt in Bezug auf illegale Inhalte modifiziert werden. Andererseits soll mit dem neuen Regelwerk zu „Marktmacht“ von Plattformen bzw. Intermediären, das ggfs. mit neuen, modernen Wettbewerbsregeln verbunden wird, fairer Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt sichergestellt werden. Plattformen, die eine sog. gatekeeper Stellung einnehmen, sollen europäischen Ex-ante Regeln unterliegen. Ergänzend wird in der Mitteilung zum European Democracy Action Plan unter anderem der Umgang mit Desinformation behandelt werden.

Das ZDF hat sich an diesen EU-Konsultationen mit eigenen Stellungnahmen beteiligt. Im Folgenden wird die Position kurz zusammengefasst.

### 1.2. Relevanz für Medien und Gesellschaft

Das Mediennutzungsverhalten verändert sich fundamental. Der Nutzung von Online-Plattformen und sozialen Netzwerken zur Verbreitung von Inhalten kommt immer größere Bedeutung zu. Das gilt insbesondere auch für öffentlich-rechtliche Inhalte. Das ZDF setzt im Rahmen seiner Plattformstrategie zwar schwerpunktmäßig auf die Verbreitung seiner Inhalte über die eigene ZDF-Plattform, ist hinsichtlich jüngerer Zielgruppen aber auch auf die Verbreitung über Drittplattformen angewiesen. Insofern sind die Diskussionen um die Regulierung von Plattformen auch für das ZDF von entscheidender Bedeutung.

Aus Mediensicht dreht sich diese Debatte insbesondere um Plattformen und soziale Netzwerke, die Einfluss auf die Massenkommunikation und damit auf den gesellschaftspolitischen Diskurs haben. Wirkkraft kommt diesen Anbietern insbesondere dadurch zu, dass sie erheblichen Einfluss auf die

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/consultation-digital-services-act-package>

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-European-Democracy-Action-Plan>

Präsentation und Nutzung von Diensten und Inhalten (blockieren, empfehlen, kuratieren etc.) nehmen und durch den Einsatz eigener Algorithmen über Ranking und Auffindbarkeit von Diensten und Inhalten entscheiden.

Hinzu kommt, dass alle Plattformen eigene Nutzungsbedingungen („Community Standards“) formulieren. Inhalteanbieter, die mit ihren Angeboten auf Plattformen präsent sein wollen, müssen diese akzeptieren. Aus gesellschaftlicher Sicht kann dies dann problematisch sein, wenn Community-Standards auch eigene inhaltliche Regeln vorgeben oder auch sonst nicht in Einklang mit nationalen und/oder europäischen Regelungen im Bereich der Medienregulierung stehen<sup>4</sup>. Damit könnte auch der europäische demokratische Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Medienregulierung umgangen werden. Die von kommerziellen (meist nicht europäischen) Plattformen gesetzten Inhalte-Regelungen dürfen den europäischen und nationalen Vorgaben aber keinesfalls vorgehen. So betonen beispielsweise die Rundfunkkommission der Länder, dass sicherzustellen ist, dass Community Guidelines „den Anforderungen der Medien- und Kommunikationsfreiheit genügen (...)“<sup>5</sup>.

Gesamtgesellschaftliche Relevanz kommt den Plattformen auch vermehrt dadurch zu, dass über sie immer häufiger Hassbotschaften (teilweise auch eindeutig illegaler Art) verbreitet werden, die sich gegen Personen des öffentlichen Lebens, Privatpersonen, aber auch zunehmend gegen Journalistinnen und Journalisten richten. Diese Aufstachelungen und Verrohungen haben ganz erhebliche Auswirkungen auf das Zusammenleben der Gesellschaft und bleiben nicht auf digitale Angriffe beschränkt. Oft sind sie Auslöser oder zumindest Grundlage für körperliche Angriffe. Neben Hassbotschaften ist auch eine erhebliche Zunahme von Falschinformationen festzustellen.

## 2. Horizontales Instrument für digitale Dienste

### 2.1. Mehr Verantwortung für die Plattformen

Die freie Medienlandschaft in Europa ist ein herausragender Wert. Im Zuge des Medienwandels ist deutlich geworden, dass gerade Drittplattformen bspw. als Gatekeeper starken Einfluss auf diese haben. Diese Entwicklung muss in zukünftigen Regelungsvorhaben abgebildet werden.

Artikel 15 der E-Commerce-Richtlinie verbietet es den Mitgliedstaaten, Plattformbetreibern eine allgemeine Pflicht aufzuerlegen, „die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen“. Der Europäische Gerichtshof hat in den letzten Jahren diesbezüglich eine dezidierte Rechtsprechung entwickelt und das Konstrukt eines ‚sorgfältigen Wirtschaftsteilnehmers‘ zugrunde gelegt<sup>6</sup>, der zwar keine Überwachungs-, wohl aber zumindest eine Sorgfaltspflicht (duty of care) hat.

Der Gedanke dieser Rechtsprechung sollte weiterentwickelt werden. Denn angesichts der Zugänglichkeit vielfältiger illegaler Inhalte über Plattformen erscheint es angebracht, Plattformbetreibern bzw. Intermediären insbesondere die verpflichtende Einführung eines Notice-and-Action-Verfahrens abzuverlangen und dieses Verfahren mit einer Sorgfaltspflicht zu verbinden. Beispielsweise müssen die Regeln für das Hochladen von Inhalten klar und deutlich die Einhaltung der Grenzen des Legalen umfassen und die Konsequenzen für illegales Handeln aufzeigen. Außerdem

---

<sup>4</sup> So stellt beispielsweise der Anwendungsbericht des Network Enforcement Act fest, dass die Plattformen inhaltliche Prüfungen von gemeldeten Inhalten zunächst anhand ihrer eigenen Community Standards vornehmen und erst in einem zweiten Schritt eine Prüfung anhand der nationalen Regelungen erfolgt. Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) [https://www.bmji.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/090920\\_Evaluierungsbericht\\_NetzDG.html](https://www.bmji.de/SharedDocs/Artikel/DE/2020/090920_Evaluierungsbericht_NetzDG.html)

<sup>5</sup> Anmerkungen der Rundfunkkommission der Länder zu den Plänen der Europäischen Kommission für einen Digital Services Act (Oktober 2020).

<sup>6</sup> L'Oréal v eBay C 324/09 RN 124

müssen die Plattformen genauer die Identität jedenfalls ihrer gewerblichen Kunden kontrollieren, beispielsweise durch klare gesetzliche Anforderungen in Bezug auf die allgemeine Informationspflicht (Weiterentwicklung von Artikel 5 der e-commerce Richtlinie). Eine einfache Zurückverfolgbarkeit von Akteuren, die Inhalte verfügbar machen, muss außerdem gewährleistet werden.

Diese neue Verantwortlichkeit der Plattformen ist aber klar abzugrenzen von der redaktionellen Verantwortung von Inhaltenanbietern.

## 2.2. Achtung redaktioneller Inhalte und Verantwortung

Rundfunk und Presse sind essenziell für die Informations- und Meinungsfreiheit, für den Medienpluralismus und die kulturelle Vielfalt in unseren Gesellschaften. Die Veröffentlichung ihrer Inhalte basiert auf einer gründlichen redaktionellen Prüfung und respektiert alle medienrechtlichen und sonstigen relevanten rechtlichen Vorgaben. Diese Medien unterliegen außerdem einer allgemein anerkannten und unabhängigen Aufsicht, die die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen prüft. Eine Einschränkung der journalistisch-redaktionellen Angebote bleibt den zuständigen Gerichten vorbehalten (Richtervorbehalt).

In europäischen und nationalen Gesetzen und anderen einschlägigen Regelwerken werden nicht nur klare Anforderungen für die Medien in Bezug auf Jugendschutz, Verbraucherschutz und den Schutz der Menschenwürde, sondern auch klare Regeln in Bezug auf Ausgewogenheit der Berichterstattung, Verwirklichung des internen Medienpluralismus, Gegendarstellungsrecht, Schutz der Persönlichkeit usw. vorgegeben. Im Nachrichtenbereich etwa wägen verantwortliche Redakteurinnen und Redakteure aufgrund hoher Standards sehr genau ab, ob überhaupt und wenn ja, welche gewaltdarstellenden Ausschnitte gesendet, ob und in welchem Umfang Personen ggf. verpixelt werden, wie das Bildmaterial angeordnet wird etc. Sie werden damit ihrer redaktionellen und gesellschaftlichen Verantwortung gerecht. Darüber hinaus können von der Berichterstattung Betroffene im Falle etwaiger Rechtsverletzungen auf einen etablierten, effektiven Rechtsschutz zurückgreifen.

Die Verantwortlichkeit und die Haftung für die einzelnen Programme und für das Gesamtangebot liegt bei den Medienunternehmen.

Diese Verantwortlichkeit und Haftung für die eigenen Angebote muss auch dann bestehen bleiben, wenn diese Inhalte über Drittplattformen übertragen werden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Plattformen diese Inhalte respektieren und unverändert und vollständig weiterverbreiten müssen. Dies schließt eine Prüfung der Inhalte anhand der eigenen Community Standards aus. Dieser Gedanke findet sich bereits in verschiedenen nationalen und europäischen Positionen: so beispielweise in einem Legislativen Bericht des Europäischen Parlament zum Digital Services Act<sup>7</sup>, in der Stellungnahme der Rundfunkkommission der Länder zu den Plänen der Europäischen Kommission<sup>8</sup> sowie in dem Entwurf für Schlussfolgerungen des Rates ‚Safeguarding a free and pluralistic media system‘.

Eine derartige Regel sollte in den legislativen Vorschlag (Richtlinie oder Verordnung) integriert werden, um die spezifische journalistisch-redaktionelle Verantwortung der Medien zu garantieren, gerade auch im Nachrichtenbereich. Aktuelle internationale Studien belegen, dass sich die Mehrzahl der Menschen (55 %) weltweit nicht mehr direkt bei audiovisuellen Mediendiensten informieren, sondern über Suchmaschinen zu ihnen gelangen oder aber sich über soziale Netzwerke wie beispielsweise Facebook und Youtube informieren<sup>9</sup>. Insbesondere für junge Erwachsene werden soziale Netzwerke in ihrem Nachrichtenkonsum immer bedeutender. Für 30 Prozent der befragten 18- bis 24-Jährigen sind soziale Medien die wichtigste Nachrichtenquelle<sup>10</sup>. Es muss sichergestellt werden, dass journalistisch-

---

<sup>7</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89543/>

<sup>8</sup> Siehe FN 5

<sup>9</sup> Reuters Institute Digital News Report 2019, Seite 14

<sup>10</sup> Reuters Institute Digital News Report 2020

redaktionell verantwortete Nachrichtenangebote, die über soziale Medien konsumiert werden, unverändert zugänglich sind. Die Entscheidung, ob ein Inhalt von solchen Medien wegen des Verstoßes gegen ein Gesetz gelöscht oder blockiert werden soll, muss auch im Online-Bereich einem Richter vorbehalten bleiben.

### 2.3. Notwendigkeit des Fortbestands sektorspezifischer Regulierung für Medieninhalte

Bei allen Weiterentwicklungen der bestehenden Regelungen oder der Neuformulierung von Plattformregelungen ist der Fortbestand sektorspezifischer Regulierung sicherzustellen. Die Regulierung audiovisueller Dienste (AVMD-Richtlinie) berücksichtigt die besondere Bedeutung dieser Inhalte für die demokratischen, gesellschaftlichen und kulturellen Belange der europäischen Gesellschaften. Daher unterliegt Medienregulierung in der EU und die Verwirklichung der damit einhergehenden Ziele (sprachliche und kulturelle Vielfalt, Medienpluralismus, Meinungs- und Informationsfreiheit) maßgeblich mitgliedstaatlicher Kompetenz. Sektorspezifische Regelungen, die diese gesellschaftlichen Ziele widerspiegeln und für bestimmte Sektoren konkretisieren, müssen auch weiterhin den allgemeinen Regeln eines Digital Services Act vorgehen.

## 3. Ex-ante Regeln für Plattformen mit sog. ‚gatekeeper‘ Stellung

Die Revision des europäischen Wettbewerbsrecht ist notwendig, um den sog. gatekeeper Rollen der Plattformen Rechnung zu tragen. Die bisherigen wettbewerbsrechtlichen Regelungen ermöglichen lediglich ex-post Eingriffe. Notwendig sind aber bestimmte Ex-ante Regeln für Plattformen, die eine sog. gatekeeper Stellung einnehmen (können), um Fairness in der Plattform-Ökonomie zu garantieren. Der deutsche Gesetzgeber hat im Medienstaatsvertrag bereits einige Regelungen für Intermediäre und Medienplattformen formuliert. Darüber hinaus sehen wir aber die Notwendigkeit für folgende europäische Ex-ante Regelungen für die Plattformen, die eine gatekeeper Position innehaben.

### 3.1. Nicht-Diskriminierung und Verbot der Bevorzugung eigener Inhalte

Die bestehenden Regelungen sind im Hinblick auf Nicht-Diskriminierung und ein Verbot der Bevorzugung eigener Inhalte unzureichend. Die bestehende Verordnung<sup>11</sup> zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten beschränkt die Regelungen auf Transparenzanforderungen. Demnach müssen Plattformen offenlegen, wenn sie eigene Angebote bevorzugen. Bevorzugung der eigenen Inhalte und Angebote ist aber weiterhin möglich und ist insbesondere bei vertikal integrierten Plattformen zunehmend problematisch. Denn dadurch können Plattformen den Zugang oder die Auffindbarkeit von Inhalten und Angeboten begrenzen oder sogar ganz unterbinden. Insbesondere in Bezug auf gesellschaftlich relevante Inhalte ist ein derartiges Verhalten zu begrenzen.

### 3.2. Transparenz der Algorithmen

Algorithmen, die über das Ranking von Suchergebnissen entscheiden, beeinflussen individuelle und gesellschaftliche Kommunikation und Interaktion. Insbesondere wenn es um Darstellung von Medieninhalten geht, werden Algorithmen meinungsbildend und haben einen wichtigen Einfluss auf das gesellschaftliche und ggf. auch das demokratische Zusammenleben. Denn Algorithmen „entscheiden“ über die Auffindbarkeit gesellschaftlich relevanter Medieninhalte. Auch wenn die Regulierung audiovisueller und medialer Inhalte in der EU prioritär mitgliedstaatlicher Regulierung vorbehalten ist, sollten diese Aspekte in die Überlegungen der Rechtsetzung einfließen.

---

<sup>11</sup> VERORDNUNG (EU) 2019/1150 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online Vermittlungsdiensten, ABI L 186/57

### 3.3. Zugang zu Daten

Die Frage des Zugangs zu Daten ist für Medienunternehmen relevant. ZDF nutzt verstärkt Drittplattformen zur Verbreitung der eigenen Inhalte. Die (anonymen) Daten, die im Zusammenhang mit der Nutzung von Medieninhalten auf Plattformen entstehen, müssen den Medienunternehmen zugänglich sein. Sie sind eine wichtige Ressource für die Optimierung der Angebote im Hinblick auf eine bessere Adressierung der Zielgruppen und damit letztlich – mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – notwendig zur verbesserten Erfüllung des gesellschaftlichen Funktionsauftrages.

Auf der anderen Seite würde eine Offenlegung der Daten gegenüber den Medienunternehmen helfen einen fairen ökonomischen Wettbewerb herzustellen. Jedenfalls müssen gemeinwohlverpflichtete Marktteilnehmer ein Recht auf (unentgeltlichen) Zugang zu den Daten haben, die im Zusammenhang mit der Nutzung ihrer Angebote anfallen. Außerdem sind Fragen der Normierung und Standardisierung sowie Interoperabilität bei der Aufbereitung und Zurverfügungstellung von Daten durch Plattformen/Intermediäre zu adressieren.

## 4. European Democracy Action Plan

Neben dem Digital Services Act integriert die Kommission im Rahmen dieses Aktionsplans unter anderem die Frage der Desinformation. Bisher wurde der Versuch unternommen, dem Problem der Desinformation weitgehend durch Selbstregulierung entgegen zu treten<sup>12</sup>. Dies ist aus unserer Sicht nicht ausreichend. Vielmehr braucht das Thema Desinformation einen sehr weiten Ansatz, in dem insbesondere positiven Maßnahmen eine zentrale Rolle zukommt: Neben der Förderung der Medienbildung, Regeln zur Kennzeichnungspflicht (die Quelle einer Information muss jederzeit erkennbar sein) braucht es insbesondere weitergehende Regeln für den Zugang und die Auffindbarkeit von gesellschaftlich relevanten und vertrauenswürdigen Inhalten. Denn öffentlich-rechtliche und andere Qualitätsmedien spielen eine zentrale Rolle für die Demokratie. Gerade in der COVID-19-Pandemie hat sich gezeigt, wie wichtig es ist, den Bürgern fundierte Informationen bereitzustellen und damit einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu leisten. Im Rahmen der Umsetzung der AVMD-Richtlinie hat der deutsche Gesetzgeber bereits erste Bestimmungen mit dieser Zielrichtung in den Medienstaatsvertrag aufgenommen. Dies ist sicherlich ein erster wichtiger Schritt.

---

<sup>12</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>