PARADIGMENWECHSEL IN DER EU-MEDIENGESETZGEBUNG

EU immer zentraler als Akteur der Gestaltung der europäischen und mitgliedstaatlichen Medienordnung

Von Jürgen Burggraf*

Kurz und knapp

- Bei der Mediengesetzgebung und -regulierung der EU zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab.
- Die EU tritt zunehmend als Medienregulierer im Europäischen Binnenmarkt auf, was Einfluss auf die Regulierungskompetenzen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich hat.
- Ziel dieser Entwicklung ist es, die EU angesichts innerer und äußerer Gefährdungen handlungsfähiger zu machen.
- Regelungen wie z. B. das Europäische Medienfreiheitsgesetz, der Digital Services Act oder der Digital Markets Act können dabei als kommunizierende Röhren verstanden werden, die eine Rejustierung der EU-Strategie bewirken.

Europäisierung der Mediengesetzgebung

Es drängt sich dem Betrachter relevanter Entwicklungen im Bereich der Medien zunehmend der Eindruck auf, dass zuletzt in der Europäischen Union (EU) ein Paradigmenwechsel in der Mediengesetzgebung initiiert wurde. Gemeint ist damit die Veränderung eines Gesetzgebungsmusters und der damit einhergehenden Logik, Handlungsweise und Absicht. Das Gesetzgebungsmuster verändert sich dahingehend, dass zulasten der Vorrechte der Mitgliedstaaten in der Mediengesetzgebung, die bisher eher durch die EU geschont wurden, diese ihre eigene Handlungsmacht und einhergehende Handlungsmittel in der Mediengesetzgebung nun ausbaut. Damit wird die EU zum Akteur genuiner Mediengesetzgebung und die Europäische Kommission (gegebenenfalls in Kollaboration mit anderen Einrichtungen) zu einem zentralen Medienregulierer im europäischen Binnenmarkt für Mediendienste. Anders ausgedrückt: Es findet die Europäisierung von Mediengesetzgebung in der EU statt.

Neues Selbstverständnis der Europäischen Kommission in Bezug auf EU-Binnenmarkt für Mediendienste

Insbesondere der Europäischen Kommission dürfen Absicht und Wille dahingehend attestiert werden, die EU angesichts innerer und äußerer Gefährdungen handlungsfähiger zu machen und dafür auch entsprechende Mittel zu schaffen – auch mit Blick auf den EU-Binnenmarkt für Mediendienste. Dem entspricht nachweislich ein neues Selbstverständnis der Europäischen Kommission: „In der vergangenen Legislaturperiode entstand ein echtes zukunftssicheres europäisches Regelwerk für den digitalen Bereich, das verschiedene digitale Rechtsvorschriften auf kohärente Weise zusammenführt [...]. Dies stellt einen Paradigmenwechsel im Ansatz der EU zur Regulierung und Governance in der Digitalpolitik dar und prägt die EU-Gesetzgebung, indem es sie in die Lage versetzt, mit den rasanten Entwicklungen im digitalen Bereich Schritt zu halten und darauf zu reagieren. Diese EU-Vorschriften der neuen Generation – wie das Gesetz über digitale Dienste (DSA), das Gesetz über digitale Märkte (DMA) und das Gesetz über künstliche Intelligenz – sind als dynamische, anpassungsfähige und flexible Instrumente konzipiert, die einen prinzipienbasierten Ansatz

* Leiter des ARD-Europabüros bei der EU in Brüssel

für die Regulierung des digitalen Bereichs darstellen."[1] Und weiter: „Um die Ziele und Erwartungen von DSA, DMA und des KI-Gesetzes zu erfüllen, muss sich die Kommission als kompetente, glaubwürdige und vollwertige Regulierungsbehörde etablieren, die in der Lage ist, ihr vorhandenes Fachwissen zu nutzen und bei Bedarf schnelle und wirksame Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, künftige Verstöße zu verhindern und einen langfristigen Dialog mit den regulierten Unternehmen aufzubauen. Damit soll die Aufgabe erfüllt werden, die Kommission in ihrer neuen Rolle innerhalb der Grenzen der Rechtsakte, die ihr Aufgaben übertragen haben, funktionsfähig zu machen."[2]

Dieser Artikel beschreibt beispielhaft – und damit in unvollständiger Form – einige aktuelle Entwicklungstendenzen und weist auf mögliche künftige Trends hin. Er bietet mitnichten eine förmliche juristische bzw. medienrechtliche Analyse.[3]

Vertragsrechtliche Einordnung der Entwicklung

Die immer noch vernehmbare und aus den EU-Verträgen abgeleitete Position, wonach die EU im Grunde keinerlei eigene Mediengesetzgebungskompetenz habe und diese allein bei den Mitgliedstaaten liege, soll hier hinterfragt und kurz einer kritischen Betrachtung entlang einiger Bestimmungen der EU-Vertragstexte unterzogen werden. Ergebnis wird sein, dass diese Annahme doch nicht ganz so klar und eindeutig ist und sie insofern auch den hier konstatierten Paradigmenwechsel befördert.

Richtig ist, dass bei der Verteilung ausschließlicher und geteilter Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten Medien und die entsprechende Gesetzgebung keine ausdrückliche vertragsrechtliche Erwähnung finden. Richtig ist aber auch, dass in beiden Bereichen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Zuständigkeiten definiert werden, die bedingen, dass damit zumindest mittelbar und auch unmittelbar sowie ganz praktisch Handlungsmacht und auch Gestaltungsnotwendigkeit auf der Seite der EU entstehen. Das ist im Bereich der ausschließlichen EU-Kompetenzen etwa bei der Festlegung der für das Funktionieren des EU-Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln sowie der gemeinsamen Handelspolitik ersichtlich.

Aber auch im Bereich der geteilten Zuständigkeiten, wo die Mitgliedstaaten nur frei bleiben, eigenständig zu agieren, sofern und soweit die EU entscheidet, ihre Zuständigkeit nicht (mehr) auszuüben, ist dies offensichtlich. Beispiele sind etwa die Gesetzgebung im Bereich des Binnenmarktes, des Verbraucherschutzes oder des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zweifelsfrei kommt hier der Binnenmarkt-Zuständigkeit auch in medienrechtlicher Hinsicht insofern besondere Bedeutung zu, als der freie Verkehr von Waren,

1 Vgl. Briefing Book Digital Economy and Society, Ares (2024) 336668 – 16/01/1024, S. 3ff. (eigene Übersetzung); https://www.contexte.com/medias/pdf/medias-documents/2024/6/briefing-book-economie-et-societe-numeriques-9ad69ef622944976851bad925f94f233.pdf (abgerufen am 3.12.2025).
2 Vgl. ebd.
3 Der Artikel gibt die Einschätzung des Autors und nicht unbedingt die der ARD wieder.

Personen, Kapital und eben gerade auch Dienstleistungen dabei im Mittelpunkt steht. Ausdruck letzterer Freiheit (einschließlich der Niederlassungsfreiheit) ist im Medienbereich insbesondere die Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie), aber auch die E-Commerce-Richtlinie, die beide zudem das auch für den Medienbereich relevante Ursprungslandprinzip[4], das konstitutiv für den EU-Binnenmarkt ist, beinhalten.

In dieser Betrachtung müssen auch noch der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und die EU-Grundrechtecharta (GR-Charta) kurz Erwähnung finden. Denn immerhin kodifiziert der EUV Werte der Union (Art. 3), die unter anderem Freiheit, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte und auch die Rechtsstaatlichkeit umfassen, und die Gesellschaften eigen sind, die sich unter anderem durch Pluralismus auszeichnen. Hier sind Parallelen zur medialen Pluralismus- und Vielfaltssicherung und ihrer Legitimation bzw. Zielsetzung auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene unmittelbar ersichtlich. Das heißt nicht, dass aus diesem Wertekatalog der EU zugleich Rechtssetzungskompetenz erwächst. Richtig ist aber in diesem Kontext, dass sich die Union und ihre Mitgliedstaaten über Art. 7 EUV ein Mittel geschaffen haben, Verstöße gegen die Werteordnung zu überprüfen und auch zu ahnden, was im Zweifelsfall auch zu Überprüfungen und Maßnahmen im Bereich der mitgliedstaatlichen Mediensysteme führen kann. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus[5] medienspezifische Aspekte enthält. Schließlich etabliert auch die GR-Charta der EU in ihrem Artikel 11 die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit. Zugleich gilt: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet".[6] Die Bestimmungen der Charta binden die EU in ihrem Handeln. Eine interessante Frage, ob der EU aus dem EUV und der GR-Charta über eine Beachtungspflicht auch eine Gewährleistungspflicht dahingehend erwächst, eine „positive Grundordnung" zur Sicherstellung, ja Durchsetzung, der erwähnten Werteordnung, gegebenenfalls auch im Medienbereich, (mit) zu gestalten, soll hier zwar erwähnt werden, aber zugleich unbeantwortet bleiben.[7]

4 Das Herkunftslandprinzip der EU-Regeln besagt, dass eine Ware oder eine Dienstleistung, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates ordnungsgemäß hergestellt und auf den Markt gebracht worden ist, vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen grundsätzlich von diesem Mitgliedstaat aus innerhalb der gesamten Union auf den Markt gebracht werden darf.

5 Vgl. hierzu Europäische Kommission: Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_de (abgerufen am 28.10.2025).

6 Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2016/C 202/02); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT (abgerufen am 3.11.2025).

7 Man könnte in diesem Zusammenhang auch auf Art. 3 Europäisches Medienfreiheitsgesetz (EMFA) verweisen und nach seiner rechtlichen Wirkung fragen. Er lautet: „Die Mitgliedstaaten achten das Recht der Empfänger von Mediendiensten auf Zugang zu einer Vielzahl von redaktionell unabhängigen Medieninhalten und gewährleisten Rahmenbedingungen im Einklang mit dieser Verordnung, um dieses Recht zum Nutzen des freien und demokratischen Diskurses zu schützen." Vgl. 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 (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) (Text von Bedeutung für den EWR) – EMFA; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083 (abgerufen am 3.12.2025).

Vollzug des Paradigmenwechsels

Europäische Kommission forciert aktivere medienrechtliche Gestaltung, unter anderem wegen innerer und äußerer Gefährdung

Der konstatierte Paradigmenwechsel stellt sich nun wie folgt dar: Mit der Legislaturperiode 2019 bis 2024 hat die EU damit begonnen, ihre Zurückhaltung, ihre ihr aus ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten zuwachsenden Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Mediengesetzgebung gegenüber den Mitgliedstaaten aufzugeben, zumindest zu reduzieren. Ging sie also bisher eher schonend mit den medienrechtlichen Vorrechten der Mitgliedstaaten um, sieht sie sich nun veranlasst, diese selbstbeschränkende Handhabung zugunsten einer aktiveren medienrechtlichen Gestaltung aufzugeben. Dabei liegt ihre Motivation – um es ganz allgemein zu umschreiben – in inneren und äußeren Gefährdungen der EU und ihres (medien-)demokratischen Modells begründet, die sie veranlassen, selbst verstärkt als Mediengesetzgeber und -regulierer zu agieren. Eine solche europarechtliche Überbauung der mitgliedstaatlichen Mediengesetzgebung zugunsten der EU – man könnte auch etwas provokant von deren schleichender Aushöhlung sprechen – ist jedenfalls nach Auffassung der Europäischen Kommission alles andere als europarechtswidrig. Das sieht das Europäische Parlament grundsätzlich auch so. Interessant ist, dass sich die Mitgliedstaaten dieser Entwicklung mit einer Ausnahme, nämlich Ungarn, nicht grundsätzlich und auf Wirkung zielend in den Weg stellen. Ob dies aus Mangel an geeigneter Handhabe oder Einsicht in die Notwendigkeit erfolgt, muss hier unbeantwortet bleiben. Die Erwartung ist, dass sich der Paradigmenwechsel auch in der Legislaturperiode 2024 bis 2029 fortsetzen wird.

Praktische Einordnung: Welche generellen Trends lassen sich ausmachen?

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können beispielhaft folgende Trends beschrieben werden:

Binnenmarkt im Vordergrund: Verordnung ersetzt zunehmend Richtlinie

In der Mediengesetzgebung und -regulierung tritt als zentrales Ziel europarechtlichen Handelns das Funktionieren des Binnenmarktes immer mehr in den Mittelpunkt. Damit soll die ‚Fragmentierung des Binnenmarktes' durch allzu eigenständiges mitgliedstaatliches Handeln verhindert werden.[8] Ziel ist, ein EU-weit einheitliches geltendes und durchsetzbares europäisches Regelwerk zu etablieren.

Als Rechtsinstrument zur Durchsetzung dieses Ziels wird immer öfter die Verordnung herangezogen. Die Richtlinie als Mittel der Wahl scheint demnach eher in den Hintergrund zu treten. Damit tritt zunehmend ein verbindliches Rechtsinstrument, dessen Bestimmungen alle EU-Mitgliedstaaten in vollem Umfang umsetzen müssen, an die Stelle eines anderen Rechtsinstruments, mit dessen Inhalt den Mitgliedstaaten zwar rechtsverbindlich zu erreichende Ziele vorgeschrieben werden, ihnen jedoch in der Sache, im konkreten Erreichen des Ziels, also bei Form und Mitteln, Handlungsspielräume mittels des Erlassens eigener Rechtsvorschriften belassen werden, die zudem auch ausführlicher und strenger als die EU-Vorschriften sein dürfen. Zudem erfolgt mit einer Verordnung das Setzen vollharmonisierten und damit abschließenden Rechts, während über eine Richtlinie Mindestharmonisierung erfolgt. Ziel ist damit also ein höheres Maß an Vereinheitlichung des Regelwerks auf gesamteuropäischer Ebene zulasten mitgliedstaatlicher Ausdifferenzierung.

8 Vgl. ebd., hier z. B. Erwägung 5

Prinzipienbasierter Ansatz mit weniger Regelungsspezifik

Der Ansatz ist dabei in der Mediengesetzgebung eher prinzipienbasiert, so etwa beim Europäischen Medienfreiheitsgesetz (EMFA). Es werden grundsätzliche Regeln, Ge- oder Verbote aufgestellt. Das geht auch zu Lasten der Spezifik in der Gesetzgebung, also auch zu Lasten von Medienspezifik in einschlägigen Regelwerken.

Medienspezifische Gesetzgebungen (etwa die AVMD-Richtlinie, aber auch der EMFA) stehen zunehmend in einem kritischen Spannungsverhältnis mit Gesetzen zu „digitalen Diensten" (DSA) oder „digitalen Märkten" (DMA). Generell stehen „Medien" nicht (mehr) im Zentrum der europäischen Kommunikationsordnung und ihrer rechtlichen Ausgestaltung, zumal diese nun zunehmend nach Maßgabe der Logik des Binnenmarktes erfolgt. Dort, wo es weiter eher medienspezifisch zugeht, etwa beim EMFA, wird der personelle Anwendungsbereich[9] deutlich erweitert, was aber auch mit höherer Allgemeinheit der normativen Vorgaben und damit weniger Spezifik einhergeht. Selbst dort, wo wie im Medienbereich das kompetenzrechtliche Spannungsverhältnis zwischen EU und den Mitgliedstaaten (noch) stark ist, geht die EU zwar per Verordnung vor (EMFA), gestaltet diese dann aber richtlinienhaft aus[10] und belässt den Mitgliedstaaten noch beschränkte Gestaltungsfreiräume.

Es lässt sich schließlich beobachten, dass dort, wo das allgemeine Gesetz, etwa der DSA, formuliert wird, es unter Maßgabe bestimmter Kriterien offenbar Vorrang vor lex specialis erhält.[11] Der Grundsatz ‚lex specialis derogat legi generali', also dass ein spezielleres Gesetz ein allgemeineres verdrängt, scheint hier in sein Gegenteil verkehrt zu werden.

Welche Entwicklungen lassen sich im Medienbereich konkret beobachten?

Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk im EMFA

Insbesondere mit dem EMFA[12] hat die EU den Einstieg in eigenständige Medienrechtssetzung vollzogen. Das Rechtsinstrument ist hier die Verordnung. Der Anspruch ist, EU-weit einheitliche und unmittelbar geltende Regeln für alle erfassten ‚Mediendienste'[13] aufzustellen.

9 Der personelle Anwendungsbereich bestimmt, auf welche juristischen oder natürlichen Personen ein Gesetz, eine Norm oder ein Vertrag angewendet werden.

10 Vgl. EMFA (Anm. 7), Art. 1 Abs. 3.

11 Vgl. 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 (Gesetz über digitale Dienste), Digital Services Act (DSA). Erwägung 9 lautet: „Mit dieser Verordnung werden die für Vermittlungsdienste im Binnenmarkt geltenden Vorschriften vollständig harmonisiert [...]. Daher sollten die Mitgliedstaaten keine zusätzlichen nationalen Anforderungen in Bezug auf die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallenden Bereiche erlassen oder beibehalten, es sei denn, dies ist in dieser Verordnung ausdrücklich vorgesehen [...]." Siehe auch Erwägung 10 DSA: „Soweit mit diesen Unionsrechtsakten allerdings dieselben Ziele wie mit dieser Verordnung verfolgt werden, sollten die Vorschriften dieser Verordnung für Fragen gelten, die von den genannten anderen Rechtsakten nicht oder nicht vollständig behandelt werden, und Fragen, bei denen diese anderen Rechtsakte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lassen, bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen."; https://gesetz-digitale-dienste.de/dsa/gruende/ (abgerufen am 15.10.2055).

12 Vgl. EMFA (Anm. 7)

13 Vgl. ebd., Art. 2, Abs. 1: Der Begriff Mediendienst wird dabei breit und allgemein definiert als „Dienstleistung im Sinne der Artikel 56 und 57 AEUV, bei der der Hauptzweck der Dienstleistung oder ein abtrennbarer Teil der Dienstleistung darin besteht, unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendienste-Anbieters der Allgemeinheit – gleich auf welche Weise – Sendungen oder Presseveröffentlichungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung bereitzustellen".

Erstmalig hat die EU mit dem EMFA auch europäisch einheitliche Mindestregeln zu Definition, Organisation und Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgestellt (Art. 5). Das hat das Potenzial, die bisher im sogenannten Amsterdamer Protokoll abgesicherten und sehr weitgehenden Vorrechte der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auszuhöhlen. Zugleich wird hier konstatiert, dass bestimmtes Agieren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (und der ihn regelnden Mitgliedstaaten) nicht nur dem Funktionieren des Binnenmarktes schade, sondern dies auch Medienfreiheit und Medienpluralismus vereitle, was zur Folge habe, dass die EU dagegen im Gemeinschaftsinteresse einschreiten müsse.[14]

Die Logik des EMFA ist die des Binnenmarktes. Folglich basiert er rechtlich auf Art. 114 AEUV, obwohl er seinem Wesen nach Medienrechtssetzung darstellt, die eigentlich – bisher in der EU und ihren Mitgliedstaaten – einer anderen Logik folgt (Pluralismus- und Vielfaltssicherung als Mittel zur Sicherung der Demokratie; Medienpolitik als Teil von Kulturpolitik). Im Wege des EMFA aber wird die europäische Absicherung von Medienfreiheit und Medienpluralismus zur Voraussetzung umdefiniert, die eingehalten werden müsse, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen. Je eigenem mitgliedstaatlichem Handeln wird unterstellt, die Fragmentierung des Binnenmarktes zu befördern.

Medienkonzentration: Vorschriften zur Bewertung von Zusammenschlüssen, die den Pluralismus gefährden können

Über den EMFA steigt die EU unter anderem ferner in die Gestaltung eines eigenen europarechtlichen Medienkonzentrationsrechts ein. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, Vorschriften zu erlassen, die eine Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt ermöglichen, die sich erheblich auf Medienpluralismus – einschließlich der Wirkung auf die öffentliche Meinungsbildung und die Vielfalt von Mediendiensten – und redaktionelle Unabhängigkeit auswirken können. Die Europäische Kommission wird in der Sache noch Leitlinien für das mitgliedstaatliche Handeln entwickeln. Zudem wird – unter Beteiligung der Europäischen Kommission – ein Konsultationsmechanismus mit dem durch den EMFA neu geschaffenen Europäischen Gremium für Mediendienste etabliert.

Gremium für Mediendienste und Europäische Kommission überwachen Umsetzung von EMFA-Regeln

Mit dem EMFA schafft die EU darüber hinaus auch eine einheitliche Aufsichtsbehörde, nämlich das besagte Europäische Gremium für Mediendienste.[15] Das Gremium unterstützt die Kommission dabei, die ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der EMFA-Regeln in der EU zu überwachen und gegebenenfalls auch aktiv zu gewährleisten. Die EU wird also nicht nur zum relevanten Mediengesetzgeber, sondern ihre Kommission – mit Hilfe des Gremiums – auch zum Regulierer im EU-Binnenmarkt für Mediendienste.

Über die Verordnung wird auch ein Mechanismus etabliert, auf dessen Grundlage das Gremium jegliche Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahme eines Mitgliedstaates, die Tätigkeiten von Mediendienste-Anbietern im Binnenmarkt wahrscheinlich erheblich beeinträchtigt, auf eigene Initiative, auf Ersuchen der Europäischen Kommission oder aufgrund eines hinreichend gerechtfertigten und begründeten Ersuchens eines Mediendienste-Anbieters, der individuell und unmittelbar von einer solchen Maßnahme betroffen ist, zu untersuchen und dazu eine Stellungnahme abzugeben. Unbeschadet ihrer Befugnisse nach den Verträgen kann die Kommission zu der Angelegenheit ebenfalls eigenständig

14 Vgl. ebd., Erwägungen 27 – 31.
15 Siehe Media Board – European Board for Media Services; https://media-board.europa.eu/ (abgerufen am 28.10.2025).

Stellung beziehen. Für die Zwecke der Erarbeitung einer Stellungnahme können das Gremium und, wenn anwendbar, die Europäische Kommission einschlägige Informationen von einer nationalen Behörde oder Stelle anfordern, die eine Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahme getroffen hat, welche einen Mediendienste-Anbieter individuell und unmittelbar betrifft. Daraus werden dem Gremium und letztlich der Europäischen Kommission eine umfangreiche Fähigkeit hinsichtlich der Überwachung der Mediengesetzgebung und -regulierung der Mitgliedstaaten erwachsen. Auf deren Grundlage kann dann insbesondere Letztere in das je mitgliedstaatliche Handeln intervenieren.

Schließlich wird mittels EMFA ein Monitoring etabliert, mit dem „der Binnenmarkt für Mediendienste, einschließlich der Risiken und Fortschritte in Bezug auf dessen Funktionieren, unabhängig und fortlaufend beobachtet wird".[16] Die Europäische Kommission legt dafür, in Beratung mit dem Gremium, wesentliche Leistungsindikatoren fest.

Digital Services Act

Regulierungen für „Dienste der Informationsgesellschaft"

Ähnliche Tendenzen sieht man auch beim DSA[17], ebenfalls eine Verordnung, die harmonisiertes, in seinem Anwendungsbereich abschließendes und unmittelbar EU-weit geltendes Recht schafft. Er gilt für sogenannte Dienste der Informationsgesellschaft[18] und insbesondere für sogenannte Online-Vermittlungsdienste, also reine Durchleitungs-, Caching- und Hostingdienste. Von der Definition des Dienstes der Informationsgesellschaft sind auch bestimmte (nicht-lineare) Mediendienste erfasst. Die Begründung für dieses EU-Gesetz lautet unter anderem: „Die Mitgliedstaaten führen zunehmend nationale Rechtsvorschriften zu den von dieser Verordnung abgedeckten Angelegenheiten ein, oder ziehen dies in Erwägung, und schaffen damit insbesondere Sorgfaltspflichten für Anbieter von Vermittlungsdiensten im Hinblick auf die Art und Weise, wie jene gegen rechtswidrige Inhalte, Online-Desinformation oder andere gesellschaftliche Risiken vorgehen sollten. Unter Berücksichtigung des von Natur aus grenzüberschreitenden Charakters des Internets, das im Allgemeinen für die Bereitstellung dieser Dienste verwendet wird, beeinträchtigen diese unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften den Binnenmarkt, der [...] ein Raum ohne Binnengrenzen ist, in dem der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen sowie die Niederlassungsfreiheit gewährleistet sind. Die Bedingungen für die Erbringung von Vermittlungsdiensten im gesamten Binnenmarkt sollten harmonisiert werden [...]". Ferner heißt es : „Um das Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und zu verbessern, sollten daher auf Unionsebene verbindliche, gezielte, einheitliche, wirksame und verhältnismäßige Vorschriften festgelegt werden". Schließlich: „Die Angleichung der nationalen Regulierungsmaßnahmen bezüglich der Anforderungen an Anbieter von Vermittlungsdiensten auf Unionsebene ist erforderlich, um eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern und zu beenden [...]".[19]

16 Vgl. EMFA (Anm. 7), Art. 26.
17 Vgl. DSA (Anm. 11).
18 Ein Dienst der Informationsgesellschaft ist definiert als „jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung". Vgl. Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L1535 (abgerufen am 15.10.2025).
19 Vgl. DSA (Anm. 11), Erwägung 2 und 4.

Unter bestimmten Voraussetzungen nimmt der DSA Vorrangstellung vor spezielleren Gesetzen ein. In seiner Erwägung 10 wird dazu festgelegt: „Diese Verordnung sollte andere Rechtsakte der Union unberührt lassen, die die Bereitstellung von Diensten der Informationsgesellschaft im Allgemeinen regeln, andere Aspekte der Bereitstellung von Vermittlungsdiensten im Binnenmarkt regeln oder die in dieser Verordnung festgelegten harmonisierten Vorschriften festlegen und ergänzen. [...] Soweit mit diesen Unionsrechtsakten allerdings dieselben Ziele wie mit dieser Verordnung verfolgt werden, sollten die Vorschriften dieser Verordnung für Fragen gelten, die von den genannten anderen Rechtsakten nicht oder nicht vollständig behandelt werden, und Fragen, bei denen diese anderen Rechtsakte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lassen, bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen."[20] Ihr Verständnis der Wechselwirkung zwischen DSA und den spezielleren Vorgaben erklärt die Europäische Kommission an anderer Stelle wie folgt: „Die Kommission erinnert jedoch daran, dass die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Unionsrechts nationalen Rechtsvorschriften in Bereichen, die durch eine EU-Verordnung vollständig harmonisiert sind, entgegenstehen. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen unmittelbar anwendbaren Maßnahmen einerseits und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten andererseits so, dass diese Maßnahmen durch ihr Inkrafttreten jede widersprüchliche Bestimmung des geltenden nationalen Rechts automatisch unanwendbar machen". [21] Und weiter heißt es da: „Aufgrund der vollständigen Harmonisierungswirkung des GdD (also des DSA, Anm. d. Verf.) in Bezug auf die Sorgfaltspflichten von Online-Plattformen und zur Wahrung der Integrität des Binnenmarkts für digitale Dienste ist es den Mitgliedstaaten daher untersagt, nationale Maßnahmen zu erlassen, die sich überschneiden oder dem vollständig harmonisierten Rahmen [...] widersprechen würden".[22]

Deutschland: Eigene Vorstöße zur Gesetzgebung zu Medienplattformen und -intermediären durch EU-Kommission abgelehnt

Übrigens hatte die Europäische Kommission gegenüber Deutschland bereits 2022[23], also noch vor Entwicklung des DSA und insofern basierend auf der fortwährend gültigen E-Commerce-Richtlinie, hier Art. 1 Abs. 6, wonach „Maßnahmen auf gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Ebene, die unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen, ... von dieser Richtlinie unberührt [bleiben]" [24], festgestellt: „Um sich auf eine solche Bestimmung zu berufen, müssen die Maßnahmen tatsächlich und objektiv dem Schutz des Medienpluralismus dienen und in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen der Maßnahmen stehen". Die Kommission sieht hier also zumindest besondere Begründungs- und Rechtfertigungspflichten.

20 Vgl. ebd.
21 Vgl. C(2023)9083 final, S. 7.
22 Vgl. ebd.
23 Vgl. 2020-813-d-com-de.pdf. Konkret: Mitteilung der Kommission – TRIS/(2021) 01086, Richtlinie (EU) 2015/1535, Notifizierung: 2020/0813/D; https://fragdenstaat.de/dokumente/176912-2020-813-d-com-de/ (abgerufen am 15.12.2025).
24 Vgl. Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031 (abgerufen am 15.10.2025) und Art. 2(3) DSA: „Diese Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Anwendung der Richtlinie 2000/31/EG."; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065 (abgerufen am 15.10.2025).

Hintergrund war die seinerzeitige Notifizierung des Medienstaatsvertrages (MStV)[25] durch Deutschland bei der Europäischen Kommission. Deutschland hatte argumentiert, seine intendierte Gesetzgebung zu Medienplattformen und Medienintermediären im Sinne von Pluralismus- und Vielfaltssicherung könne von besagter Bestimmung dahingehend profitieren, dass die E-Commerce-Richtlinie hier insofern nicht anwendbar sei. Die Europäische Kommission hatte dies in besagter Form und auch unter Betonung des Grundsatzes, dass dies ohnehin unter „Wahrung des Gemeinschaftsrechts" erfolgen müsse, zurückgewiesen, und zudem erklärt, dass es gegen das Ursprungslandprinzip der Richtlinie verstoße, mit den fraglichen Bestimmungen auch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern Verpflichtungen auferlegen zu wollen. Seinerzeit hatte die Europäische Kommission den Rechtsstreit aufgrund des anstehenden DSA-Gesetzgebungsverfahrens nicht weiter vorangetrieben. Sie hatte argumentiert, dass auch sie sich dafür einsetze, „die Medienvielfalt und den Medienpluralismus im Online-Umfeld zu wahren und zu fördern"[26] und dies über den DSA sicherstellen zu wollen.

An dieser Position hält die Europäische Kommission auch aktuell weiterhin fest. Einschlägig sind hier Gesetzgebungsverfahren in Italien, Frankreich und auch Deutschland aus jüngerer Zeit und ihre Beurteilung durch die Europäische Kommission im Lichte der Bestimmungen des DSA. Im Folgenden werden hier zur Beschreibung der Sachlage Ausführungen zum italienischen und deutschen Fall gemacht. Im französischen Fall ist die Problemlage ähnlich, weshalb seine Diskussion hier entfallen soll.[27]

Italien: Umsetzung von AVMD-Richtlinie stößt bei Europäischer Kommission auf Kritik

Italien hatte 2023 unter anderem Leitlinien „zur Bedeutung audiovisueller und Radio-Mediendienste von allgemeinem Interesse" bei der Europäischen Kommission notifiziert.[28] Ziel war damit unter anderem, Art. 7a der AVMD-Richtlinie in Italien umzusetzen, also Maßnahmen zur angemessenen Herausstellung audiovisueller und Radio-Mediendienste von allgemeinem Interesse zu ergreifen, die dem Ziel dienen sollen, „Pluralismus, freie Meinungsäußerung, kulturelle Vielfalt und die Wirksamkeit der Information für ein möglichst breites Publikum zu gewährleisten"[29]. Unterliegen sollten den Maßnahmen „Einrichtungen, [...] die in der Lage sind, die Art und Weise zu beeinflussen, auf die den Nutzern Inhalte und Dienste präsentiert werden", mithin unter anderem „Fernsehgeräte mit Internetanschluss" und „bei Händlern oder App-Stores verfügbare Benutzerschnittstellen oder Anwendungen, die den Zugang zu Diensten von allgemeinem Interesse auf anderen Geräten ermöglichen".[30] Ziel Italiens war zudem, auch Anbieter den Regeln zu unterwerfen, die ihre Niederlassung in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben. Auch in diesem Fall hielt die Europäische Kommission ihre Bedenken gegenüber den Maßnahmen Italiens mit

25 Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, in Kraft seit 7. November 2020. In der Fassung des Siebten Medienänderungsstaatsvertrags. Vgl. Media Perspektiven, Dokumentation 2025 III; https://www.media-perspektiven.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Dokumentation/Dokumentation_III_2025_7._MAeStV.pdf (abgerufen am 3.12.2025).
26 Vgl. Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (Anm. 24).
27 Vgl. zum französischen Fall die Schreiben der Europäischen Kommission an Frankreich: C(2025) 3399 final; und C(2024) 3462 final.
28 Vgl. AGCOM-Entschließung Nr. 14/23/CONS; https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/23157 (abgerufen am 3.12.2025).
29 Vgl. Europäische Kommission, C(2023)4850 eng., S. 2.
30 Vgl. ebd., S. 3.

Blick auf die Bestimmungen von DSA und E-Commerce-Richtlinie und insbesondere auch das Herkunftslandprinzip aufrecht (vgl. oben). Insbesondere zum Herkunftslandprinzip machte die Europäische Kommission auf ein zwischenzeitig ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Sache Google Irland gegen KommAustria[31] aufmerksam, worin dieser klarstellt: „Den Mitgliedstaaten zu gestatten, auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 generell-abstrakte Maßnahmen zu ergreifen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten, liefe aber letztlich darauf hinaus, die betroffenen Diensteanbieter unterschiedlichen Rechtsvorschriften zu unterwerfen und damit die rechtlichen Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr, die diese Richtlinie beseitigen soll, wieder einzuführen".[32] Und ferner: „[...] dass Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 dahin auszulegen ist, dass generell-abstrakte Maßnahmen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten, nicht unter den Begriff „Maßnahmen ... betreffen[d] einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft" im Sinne dieser Bestimmung fallen."[33]

Auffindbarkeitsregulierung: Prozess der Leitliniengebung stockt

In ihrer Beurteilung der italienischen Maßnahmen macht die Europäische Kommission eine weitere und möglicherweise auch zukunftsweisende Beobachtung zur Auffindbarkeit- bzw. Prominence-Regulierung: Sie moniert, dass Italien keinerlei Festlegung dazu mache, wie viele audiovisuelle und Radio-Mediendienste möglicherweise als Dienste von allgemeinem Interesse eingestuft werden sollten und kommt zu dem Ergebnis, die ihr bekannte Liste sei bereits „umfangreich". Sie bewertet die Sache wie folgt: „Angesichts einer potentiell sehr großen Gesamtzahl von Kanälen, die als Dienste von allgemeinem Interesse betrachtet werden, erinnert die Kommission die italienischen Behörden an die Notwendigkeit verhältnismäßiger Verpflichtungen. Daher stellt die Kommission die potenzielle Wirksamkeit und praktische Umsetzung der Verpflichtung zur Herausstellung in Frage. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass unklar ist, ob unter der potenziell hohen Zahl ausgewählter audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse innerhalb des Gesamtkorbs weitere Maßnahmen zur Herausstellung erforderlich oder gewährt würden und wenn ja, nach welchen spezifischen Kriterien. Mit anderen Worten, es ist nicht ersichtlich, ob eine weitere Rangfolge unter den Diensten von allgemeinem Interesse festgelegt wird"[34].

Der Prozess der Leitliniengebung ist in Italien noch nicht abgeschlossen, vielmehr ist er ins Stocken geraten. Der Hintergrund dafür sind nicht nur die kritische Intervention seitens der Europäischen Kommission, sondern insbesondere auch signifikante operationelle Probleme hinsichtlich der Bewerbung um Anerkennung als Dienstleister von allgemeinem Interesse (über 1.000) und deren

31 Bei der KommAustria handelt es sich um die österreichische Regulierungs- und Aufsichtsbehörde für die elektronischen Audiomedien und die elektronischen audiovisuellen Medien.
32 Vgl. Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 9. November 2023. Google Ireland Limited u. a. gegen Kommunikationsbehörde Austria (Komm Austria). Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs. Rechtssache C-376/22, Absätze 56 u. 60; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0376 (abgerufen am 3.12.2025).
33 Vgl. ebd.
34 Vgl. das Schreiben der Europäischen Kommission an Italien (C(2023) 9083 final).

qualitative Unzulänglichkeiten. In Folge hat die italienische Regulierungsbehörde AGCOM entschieden, die Leitlinien zu überarbeiten und sie so einer erneuten öffentlichen Konsultation auszusetzen. Das ist zwischenzeitlich geschehen. Diese neuen Leitlinien müssen erneut bei der Europäischen Kommission notifiziert und somit einer europarechtlichen Prüfung unterworfen werden.[35]

Deutschland: Jugendmedienschutz-Staatsvertrag laut Europäischer Kommission teils nicht kompatibel mit Europarecht

Deutschland hatte 2024 seinen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag notifiziert, worauf ebenfalls kritische Anmerkungen seitens der Europäischen Kommission folgten. Im Kern ging es auch dabei um die bereits an anderer Stelle in diesem Text ausgeführten Gründe für die Inkompatibilität des deutschen Gesetzes mit E-Commerce-Richtlinie, DSA und EuGH-Rechtsprechung sowie um weitere Details, von denen zwei kurz erwähnt werden sollen: 1. Die Europäische Kommission negiert die deutsche Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 6 der E-Commerce-Richtlinie, indem sie andeutet, das Gesetz diene überhaupt nicht, wie von Deutschland reklamiert, der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus. 2. Sie moniert, der deutsche Ansatz zu Aufsicht und Durchsetzung des Staatsvertrages, der die Landesmedienanstalten entsprechend beauftrage, kollidiere mit der entsprechenden Konstruktion des DSA (Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Digitale-Dienste-Koordinatoren einerseits und deren Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission andererseits).[36] Der Staatsvertrag ist in Deutschland mittlerweile wie von den Bundesländern konzipiert in Kraft getreten. Der weitere Gang der Dinge bleibt abzuwarten.

DSA: Blockadewirkung bezüglich medienspezifischer Gesetzgebung

Die beschriebenen Aspekte machen in der Zusammenschau klar: Der DSA hat nicht nur das Potenzial, beschränkend auf die Mediengesetzgebung der Mitgliedstaaten insbesondere im Onlineumfeld zu wirken, sondern die Europäische Kommission ist auch gewillt, die Vorrangstellung des DSA gegenüber lex specialis der Mitgliedstaaten (und wohl auch solcher auf europäischer Ebene) effektiv durchzusetzen. Nach Maßgabe des DSA obliegt es zunächst einmal den Plattformbetreibern im Wege ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen selbst, für die Einhaltung der Grundrechte, explizit auch von Medienfreiheit und -vielfalt, auf ihren Einrichtungen zu sorgen, etwa dann, wenn sie bestimmte Nutzungsmodalitäten, so zum Beispiel bei der Moderation von Inhalten, definieren und exekutieren. Den Mitgliedstaaten ist es hier verwehrt, den Plattformbetreibern spezifische Verpflichtungen aufzuerlegen. Entstehen in diesem Kontext Probleme, ist es dann weiterhin an den Betreibern selbst, Risikoanalyse und Risikobehandlung (Abhilfe) durchzuführen. Kommen Plattformbetreiber ihren DSA-Pflichten nicht nach, ist wiederum die Kommission gefragt: entweder über Leitlinien, mit denen den Betreibern eine Anleitung für regelkonformes Handeln vorgegeben wird, oder per sonstiger Maßnahmen zur Durchsetzung der DSA-Regeln.

Kurzum: Der DSA kann Blockadewirkung gegenüber mitgliedstaatlicher (und auch europäischer) Mediengesetzgebung entfalten, insbesondere dort, wo diese Gesetzgebung in den Onlinebereich fortentwickelt werden soll. Offenbleiben soll dabei die Beantwortung der Frage, ob der entsprechenden „Entmachtung“ der Mitgliedstaaten eine materiellrechtlich ausreichende „Bemächtigung“ der EU durch den DSA entspricht und die EU dann auch entsprechende Mittel hinreichend wirkungsvoll, etwa bei der Vielfalts- und Pluralismussicherung, einsetzen wird.

35 Ob dies bereits erfolgte, war zu Redaktionsschluss noch unklar.
36 Vgl. C(2024) 4659 final.

Digital Markets Act

Der DMA[37] soll hier nur kurz behandelt werden: Auch er ist eine Verordnung, die vollharmonisierend und abschließend einheitliche und im Voraus geltende Ge- und Verbote für sogenannte Gatekeeper im EU-Binnenmarkt festlegt. Deren Einhaltung wird von der Kommission überprüft. Der DMA legt fest: „Um eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden, erlegen die Mitgliedstaaten Torwächtern keine weiteren Verpflichtungen im Wege von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf, um bestreitbare und faire Märkte zu gewährleisten. Diese Verordnung hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Unternehmen – einschließlich solcher, die zentrale Plattformdienste bereitstellen – für Angelegenheiten, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, Verpflichtungen aufzuerlegen, sofern diese Verpflichtungen mit dem Unionsrecht vereinbar sind und nicht darauf zurückzuführen sind, dass die betreffenden Unternehmen den Status eines Torwächters im Sinne dieser Verordnung haben“. [38]

Einem spezifischen Wirtschaftsrecht oder etwa auch Wettbewerbsrecht der Mitgliedstaaten für die digitale Ökonomie oder etwa medienrechtlich spezifischen Pflichten für Gatekeeper, die die Mitgliedstaaten diesen Akteuren möglicherweise auferlegen wollten, sind dadurch sehr enge Grenzen gesetzt. Vor diesem Hintergrund ist durchaus auch aus medienrechtlicher Sicht diskussionswürdig, welche Forderungen man etwa bezüglich der Benennung von Torwächtern gegenüber der Europäischen Kommission erhebt. Die Ge- und Verbote, die mit einer solchen Benennung einhergehen, sind abzuwägen mit deren Folge, die darin bestehen kann, Torwächter dann praktisch nicht mehr oder nur noch nach Maßgabe sehr restriktiver Prüfung durch die Europäische Kommission überhaupt noch mit medienrechtlichen Pflichten adressieren zu können.

Rechtsstaatsmechanismus

Rechtsstaatsberichte mit Empfehlungen zu Medienthemen

Der EU-Rechtsstaatsmechanismus ist im hier behandelten Kontext durchaus erwähnenswert. Denn mit der Gestaltung dieses Instrumentariums entwickelt die EU ein weiteres Mittel, das Potenzial hat, zu einer genuin europäischen Medienregulierung beizutragen. Die jährlichen Rechtsstaatsberichte enthalten Medienkapitel, die zuletzt auch mit spezifisch an alle Mitgliedstaaten gerichteten Kommissionsempfehlungen (im Sinne von gegebenenfalls notwendigen Reformen) verbunden wurden. Es ist davon auszugehen, dass die (Nicht-) Beachtung der Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission überprüft wird und die Nicht-Einhaltung Folgen haben kann. Welche, ist noch nicht absehbar. Hinzu kommt auch die Budget-Konditionalität im Bereich des EU-Haushalts. Halten sich Mitgliedstaaten nicht an die Werte und Ziele der EU, allgemein die EU-Verträge, können ihnen zustehende Mittel aus dem EU-Haushalt gekürzt, gestrichen oder zumindest zeitlich versagt werden. Haushaltsmittel können also zum politischen Druckmittel zur Einhaltung bestimmter Pflichten eingesetzt werden, auch im Bereich der Sicherstellung

37 Vgl. 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) – DMA; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925 (abgerufen am 14.10.2025).

38 Vgl. ebd., Art. 1 Abs. 5.

von Medienfreiheit und Medienpluralismus (etwa als Teil von Rechtsstaatlichkeit) durch die Mitgliedstaaten. Der EU-Kommissar für Demokratie, Justiz und Rechtsstaatlichkeit, Michael McGrath, unterstützt grundsätzlich das Ziel, die Binnenmarktdimension des Rechtsstaatsprinzips zu stärken, so eine Einlassung im Rahmen seiner Nominierungsbefragung 2024 vor dem Europäischen Parlament. Sofern eben auch Medienfreiheit und Medienpluralismus Facetten des Rechtsstaatsprinzips sind, schließt sich hier der Kreis zum EMFA – für den Kommissar McGrath zuständig ist – und der Tatsache, dass er seine Rechtsgrundlage in Art. 114 AEUV (siehe oben) findet.

Ausblick

Es zeichnen sich Kontexte ab, die erwarten lassen, dass sie im Ergebnis den besagten Paradigmenwechsel bestätigen und forcieren werden.

Mögliche Revision der AVMD-Richtlinie

Dem Vernehmen nach plant die Europäische Kommission für den Sommer/Herbst 2026, einen Vorschlag zur Revision der AVMD-Richtlinie[39] vorzulegen. Nicht ausgeschlossen ist die Fortentwicklung des Gesetzes hin zu einer Verordnung. Interessant dürfte die Definition des personellen Anwendungsbereichs dahingehend werden, ihn gegebenenfalls über den Begriff der Mediendienste auszugestalten. Für beides könnte der EMFA Anleitung bieten. Relevant dürfte insbesondere auch die Fortentwicklung der Prominence-Regelung sein (zur Zeit Art. 7a der AVMD-Richtlinie). Es sind in diesem Kontext Stimmen zu vernehmen, die dabei von einer an die Mitgliedstaaten zu richtenden Verpflichtungsnorm sprechen. Eine solche Bestimmung könnte mit Kriterien zur Definition dazu aufwarten, a) was einen Mediendienst im allgemeinen Interesse ausmacht und wie sich das auf seinen Prominence-Status auswirkt, b) welche Dienste und deren Anbieter durch einen solchen Status begünstigt werden dürfen und c) welche Akteure Prominence gegebenenfalls wie sicherzustellen haben werden.

Zu beachten ist im Weiteren auch die Möglichkeit, die bestehenden Bestimmungen der AVMD-Richtlinie zu Video-Sharingplattformen im Rahmen eines Revisionsprozesses gegebenenfalls ersatzlos zu streichen. Die Begründung, die für ein solches Vorgehen diskutiert wird, lautet, dass ihr Regelungsgehalt vom DSA abgedeckt werde. Damit könnten die einschlägigen AVMD-Normen entfallen.

Von entscheidender Bedeutung im skizzierten Gesamtkontext wird dann ferner die Klärung des Wechselverhältnisses zwischen DSA und künftiger Mediendienste-Verordnung sein. Bleibt es bei der oben konstatierten Vorrang- und damit Blockadestellung des DSA gegenüber europäischer und mitgliedstaatlicher Mediengesetzgebung? Oder wird das Spannungsverhältnis mittels einer differenzierteren und gleichermaßen adäquateren Regelung besser als bisher

39 Vgl. Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste – AVMD-Richtline) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten; https ://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808& (abgerufen am 14.10.2025).

austariert bzw. moderiert? In diesem Zusammenhang ist dann auch die Anwendung des Ursprungslandprinzips samt gegebenenfalls dahingehend zulässigen Einschränkungen in den Blick zu nehmen. Zum Wechselverhältnis von DSA und relevanten anderen EU-Regelwerken hat sich die Europäische Kommission soeben geäußert. Sie führt aus: „In den meisten Fällen wirkt der DSA komplementär zu anderen EU-Instrumenten, wobei er häufig auf bestehende Rahmenwerke Bezug nimmt oder auf diesen aufbaut, als Grundlage für sektorale Vorschriften dient oder parallel dazu eingesetzt wird, um verwandte oder ähnliche Regulierungsziele zu verfolgen, jedoch mit einem anderen Anwendungsbereich, Schwerpunkt oder Zielpublikum. Bei Überschneidungen sehen die verabschiedeten Vorschriften in der Regel Kollisionsnormen vor, um zu bestimmen, welche Vorschriften in welchen Situationen gelten. Dadurch verstärken sich diese Verbindungen gegenseitig und tragen zu einem kohärenten, umfassenden und integrierten Rechtsrahmen für digitale Dienste in der EU bei.“[40] Aber da heißt es eben auch: „Seit der Verabschiedung des DSA haben mehrere Mitgliedstaaten weitere nationale Gesetze verabschiedet, die auch Verpflichtungen für Anbieter von Onlineplattformen enthalten. Das DSA ist jedoch ein Instrument zur vollständigen Harmonisierung und stellt klar, dass die Mitgliedstaaten keine zusätzlichen nationalen Anforderungen in Bezug auf Angelegenheiten erlassen oder beibehalten sollten, die in den Anwendungsbereich des DSA fallen, da dies die direkte und einheitliche Anwendung der vollständig harmonisierten Vorschriften für Anbieter von Vermittlungsdiensten im Einklang mit den Zielen des DSA beeinträchtigen würde (Erwägungsgrund 9). In diesem Zusammenhang behält die Kommission die gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifizierten nationalen Gesetzesentwürfe im Auge, um sicherzustellen, dass Online-Vermittler keinen zusätzlichen regulatorischen Hindernissen innerhalb des Binnenmarkts ausgesetzt sind.“[41]

Ungarn gegen EMFA und Spotify gegen Land Berlin: Klagen und Vorlageverfahren vor Europäischem Gerichtshof könnten Entwicklung vorantreiben

Der EuGH wird in den kommenden Jahren auf der Grundlage von zumindest zwei Verfahren wahrscheinlich maßgeblich zur Fortentwicklung der hier beschriebenen Materie beitragen:

Zum einen hat Ungarn am 10. Juli 2024 beim EuGH Klage gegen den EMFA eingereicht.[42] Ungarn fordert das Gericht auf, die Verordnung in Gänze bzw. in wesentlichen Teilen zu annullieren. Begründet wird das Vorgehen wie folgt: 1.: Dem EMFA mangele es an einer adäquaten Rechtsgrundlage. 2.: Er verstoße gegen Art. 4 und Art. 5 EUV (Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip). 3.: Er breche mit den Prinzipien von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Es bleibt abzuwarten, wie der EuGH in dieser Sache verfährt. Es ist unwahrscheinlich, dass er der Klage Ungarns stattgibt. Eher ist die grundsätzliche Bestätigung der europarechtlichen Zulässigkeit des EMFA durch das Gericht zu erwarten, gegebenenfalls mit gewissen Qualifikationen.

40 Vgl. Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Article 33 of Regulation (EU) 2022/2065 and the interaction of that Regulation with other legal acts , hier S. 6 und 8 ; eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0708 (abgerufen am 3.12.2025).

41 Vgl. ebd.

42 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Kommission: C/2024/5088 – Klage, eingereicht am 10. Juli 2024 – Ungarn/Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-486/24); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405088 (abgerufen am 15.10.2025).

Zum anderen liegt dem EuGH aktuell ein Vorabentscheidungsgesuch des Verwaltungsgerichts Berlin vor.[43] Worum geht es hierbei? Die deutschen Landesmedienanstalten hatten zuletzt Spotify nach Maßgabe des Medienstaatsvertrags als Medienintermediär eingestuft in der Absicht, den Anbieter damit einschlägigen Transparenz- und Nichtdiskriminierungspflichten zu unterwerfen. Das sollte auch die Möglichkeit des Anbieters einschränken, journalistisch-redaktionelle Angebote nach seinem Gutdünken zu behandeln. Spotify sieht sich zu Unrecht so von den Landesmedienanstalten eingestuft und behandelt. Das widerspreche E-Commerce-Richtlinie und DSA. Insbesondere verweist es dabei auf den Ort seiner Niederlassung, nämlich Schweden. Nach dem Ursprungs- bzw. Sitzlandprinzip sei Deutschland gemäß Europarecht schlicht nicht befugt, den Anbieter so zu behandeln. Das Verwaltungsgericht (VG) Berlin folgte vorläufig der Argumentation in der Klage von Spotify und setzte die Verpflichtungen durch die Landesmedienanstalten vorerst aus.[44] Zugleich entschied es, die Sache zur weiteren Klärung dem EuGH vorzulegen. Sollte sich das Gericht der vorläufigen Einschätzung des VG Berlin anschließen, hätte das weitreichende Folgen für die europäische und mitgliedstaatliche Medien-, aber auch die „Internet"-Gesetzgebung. Denn hier könnte der EuGH nicht nur seine Spruchpraxis zum Herkunftslandprinzip nach seiner Entscheidung im Fall Google Irland versus KommAustria bestätigen (siehe oben), sondern er müsste auch dazu entscheiden, ob und inwiefern mitgliedstaatliche Gesetzgeber bzw. Regulierer bestimmte Akteure insbesondere im Lichte von E-Commerce-Richtlinie und DSA überhaupt medienrechtlicher Regelung unterstellen dürfen.

X gegen Irland vor dem irischen High Court

Schließlich bietet ein in Irland angesiedelter Rechtsstreit[45] das Potenzial, zur Fortentwicklung der hier behandelten Materie beizutragen – zumal dann, wenn er letztlich dem EuGH zur Entscheidung vorläge. In der Sache geht es um das Verhältnis von DSA und AVMD-Richtlinie, hier speziell hinsichtlich der Bestimmungen zu Video-Sharingplattformen und Jugendschutz. Aufsetzend auf Art. 28b AVMD-Richtlinie hat die zuständige irische Regulierungsbehörde einen Online Safety Code erlassen. X stellt in Irland einige Regeln des Kodexes in Frage und argumentiert, dass der Regulierer mit diesen zu weit gegangen sei, da die Regeln bereits im DSA niedergelegt und voll harmonisiert seien. Der irische High Court kommt in seinem Urteil allerdings zu dem Ergebnis, die Bestimmungen des DSA und der AVMD-Richtlinie und insofern auch des Kodexes in Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie seien komplementär zu verstehen und insofern anzuwenden. Da Ziele und Inhalte des Kodexes nicht im Wider-

43 Vgl. Steiner, Falk: Landesmedienanstalten vs. Spotify – ein wegweisender Rechtsstreit; Heise online v. 28.12.2024; https://www.heise.de/news/Spotify-gegen-Medienanstalten-Wessen-Recht-zaehlt-10221281.html und Haidinger, Lorenz: Ist DAS das Ende der deutschen Medienregulierung von Plattformen? https://www.lausen.com/blog/ist-das-das-ende-der-deutschen-medienregulierung-von-plattformen/ (beide abgerufen am 15.10.2025).

44 Vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin, AZ 32 L 221/24 -Medienrechtliche Beanstandung eines Musikstreamingangebots unter Aufforderung, bestimmte Transparenzangaben zugänglich zu machen; https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001595274 (abgerufen am 15.10.2025).

45 Vgl. Gerichtsurteil vor dem High Court, [2025] IEHC 442, Record No. 2024/1424 JR; https://ww2.courts.ie/view/Judgments/e305e048-b68c-4c24-b51d-6cf5fc9d2608/681e3613-b5ef-4df5-a169-b9fa22d84d75/2025_IEHC_442.pdf/pdf (abgerufen am 15.10.2025).

spruch zum DSA stünden, bestünde zwischen beiden Regelwerken kein Widerspruch und damit auch kein rechtlicher Konfliktfall. Die AVMD-Richtlinie als lex specialis ergänze den DSA als lex generalis. Dies werde auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass lex specialis hier „nur" eine Richtlinie sei, die Mindestharmonisierung erzeuge, wohingegen der DSA eine Verordnung sei, die Vollharmonisierung schaffe. So ähnlich hatte zuletzt auch die Europäische Kommission, wenn auch mit wichtigen Qualifizierungen, in ihrer Mitteilung zum Wechselverhältnis von DSA und anderen relevanten Regelwerken befunden.

Überprüfung der sogenannten Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission hat im November 2025 die Überprüfung ihrer Mitteilung von 2009 über die Anwendung der europäischen Beihilferegeln auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den EU-Mitgliedstaaten mittels öffentlicher Konsultation initiiert.[46] Auch dieser – nicht-legislative – Prozess hat das Potenzial, den beschriebenen Paradigmenwechsel zu forcieren. Denn mit der Mitteilung definiert die Kommission Kriterien für ihre beihilferechtlichen Entscheidungen zu Auftragsdefinition, Betrauung, Finanzierung und Beaufsichtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten. Zuletzt standen im fraglichen Kontext insbesondere textbasierte Online-Angebote im Fokus. Die Kommission könnte der Überprüfung eine Überarbeitung ihrer Mitteilung folgen lassen, mit der sie dann zwar nicht formal-rechtlich, aber praktisch, letztlich über künftige, darauf basierende beihilferechtliche Entscheidungen, in die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen (öffentlich-rechtlichen) Mediensysteme einwirken würde. Auch könnte dies dann Auswirkungen auf die Interpretation und Anwendung von Art. 5 EMFA und seine mögliche Fortentwicklung im Wege einer künftigen Revision dieser Verordnung haben.

Fazit

Zusammenspiel von Regelwerken ermöglicht Europäischer Kommission deutlich gesteigerte Mitbestimmung bei Mediengesetzgebung und -regulierung

Die in diesem Text beschriebenen Regelwerke und Prozesse müssen als miteinander kommunizierende Röhren verstanden werden. Einzeln und in ihrer Verschränkung ermöglichen sie es der EU, maßgeblich der Europäischen Kommission, eine Position als europäischer Mediengesetzgeber und -regulierer aufzubauen und entsprechende Kapazitäten wirksam einzusetzen. Das führt zur Einschränkung mitgliedstaatlicher Handlungsfreiheiten und -möglichkeiten und insofern zum hier konstatierten Paradigmenwechsel in der EU-Mediengesetzgebung bzw. -regulierung. Er sollte als strategische Rejustierung des Handelns der EU ernst genommen werden. Das Europäische Parlament unterstützt diesen Ansatz. Der Rat, also die Mitgliedstaaten, stellen sich ihm in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit nicht (jedenfalls nicht wirksam) entgegen. Sie haben ihn als Mitgesetzgeber im Ministerrat vielmehr mitgestaltet. Die hier skizzierte Entwicklung dürfte in den nächsten Jahren weitere Dynamik entfalten.

46 Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Text von Bedeutung für den EWR); EUR-Lex - 52009XC1027(01) - EN - EUR-Lex (abgerufen am 3.12.2025).