



# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis  
„Digital Services Act und Digital Markets Act – eine Politikfeldanalyse der  
Internetregulierung in Europa“

verfasst von / submitted by  
**lic. Maria-Alexandra Drăgoi**

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of  
Master of Arts (MA)

Wien, 2023 / Vienna 2023

Studienkennzahl lt. Studienblatt:/ UA 066 841  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet :

Studienrichtung lt. Studienblatt / Masterstudium Publizistik- und Kommunikationswissenschaft  
degree programme as it appears on the  
student record sheet:  
Betreuer von / Supervisor: **Privatdoz. Mag. Dr. Christian Steininger**

# Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	4
EINLEITUNG .....	6
1. MEDIENPOLITIK.....	8
1.1. WAS IST POLITIK? .....	8
1.1.1. <i>Polity</i> .....	8
1.1.2. <i>Politics</i> .....	9
1.1.3. <i>Policy</i> .....	10
1.2. WAS SIND MEDIEN?.....	10
1.3. WAS IST MEDIENPOLITIK? .....	12
2. MEDIENREGULIERUNG .....	16
2.1. GRUNDLAGEN .....	16
2.1.1. <i>Was ist Regulierung?</i> .....	16
2.1.2. <i>Welche Methoden benützen Medienregulierung?</i> .....	18
2.1.3. <i>Was wird reguliert?</i> .....	19
2.1.4. <i>Regulierungsdesign</i> .....	20
2.2. MEDIA GOVERNANCE .....	21
2.2.1. <i>Selbst-Regulierung</i> .....	21
2.2.2. <i>Co-Regulierung</i> .....	22
2.3. BEGRÜNDUNG FÜR MEDIENREGULIERUNG.....	23
2.3.1. <i>Technische Begründung</i> .....	23
2.3.2. <i>Ökonomische Begründung</i> .....	24
2.3.2.1. <i>Faktoren der Marktversagens</i> .....	25
2.3.2.2. <i>Folgen des Marktversagens</i> .....	29
2.3.3. <i>Gesellschaftlich-politische Begründung</i> .....	32
2.4. THEORETISCHE ANSÄTZE .....	33
2.4.1. <i>Interessenszentrierte Ansätze</i> .....	33
2.4.2. <i>Institutionenzentrierte Ansätze</i> .....	35
2.4.3. <i>Ideenzentrierte Ansätze</i> .....	36
3. MODELLE DER MEDIENREGULIERUNG.....	37
3.1. GRUNDLAGEN .....	37
3.2. KONVERGENZ DER MEDIEN.....	41
3.3. INTERNETREGULIERUNG .....	42
3.3.1. <i>Grundlagen</i> .....	42
3.3.2. <i>Internet Governance</i> .....	45
3.3.3. <i>Schichten der Internetregulierung</i> .....	46
3.3.4. <i>Internetregulierung in Europa</i> .....	49
3.4. SEKTORÜBERGREIFENDE REGULIERUNGEN .....	51
3.4.1. <i>Regulierung des Wettbewerbs</i> .....	52
3.4.2. <i>Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur</i> .....	52
3.4.3. <i>Regulierung der Medienkonzentration</i> .....	54
4. DIE EUROPÄISCHE UNION.....	57
4.1. WAS IST DIE EUROPÄISCHE UNION? .....	57
4.2. WAS FÜR EINE GESCHICHTE HAT DIE EUROPÄISCHE UNION? .....	58

4.3. WIE FUNKTIONIERT DER POLITISCHE PROZESS IN DER EU? .....	60
4.4. WAS SIND DIE ORGANE DER EUROPÄISCHEN UNION? .....	62
4.4.1. <i>Der Europäische Rat</i> .....	62
4.4.2. <i>Rat der Europäischen Union – Ministerrat</i> .....	63
4.4.3. <i>Das Europäische Parlament</i> .....	63
4.4.4. <i>Der Europäische Gerichtshof</i> .....	64
4.4.5. <i>Die Europäische Kommission</i> .....	64
4.5. WELCHE AKTIVITÄTEN UNTERNIMMT DIE EU IM BEREICH DER MASSENMEDIEN? .....	66
<b>5. ANALYTISCHER RAHMEN UND METHODE .....</b>	<b>69</b>
5.1. ALLGEMEINES .....	69
5.2. POLITIKFELDANALYSE .....	71
5.2.1. <i>Grundlagen</i> .....	71
5.2.2. <i>Theorien und Methode der Politikfeldanalyse</i> .....	72
5.2.3. <i>Der akteur- und strukturtheoretische Ansatz</i> .....	74
5.3. POLICY CIRCLE .....	76
5.3.1. <i>Grundlagen</i> .....	76
5.3.2. <i>Ablauf des Policy-Cycle</i> .....	78
5.3.2.1. <i>Die Problemdefinition</i> .....	78
5.3.2.2. <i>Das Agenda-Setting</i> .....	79
5.3.2.3. <i>Die Politikformulierung</i> .....	80
5.3.2.4. <i>Die Implementierung</i> .....	82
5.3.2.5. <i>Die Politik-Evalierung</i> .....	83
5.3.2.6. <i>Die Politik-Terminierung</i> .....	84
5.3.3. <i>Stärken und Schwächen des Policy-Cycle</i> .....	85
5.4. INHALTSANALYSE UND DOKUMENTANALYSE .....	86
<b>6. DIGITAL SERVICES ACT .....</b>	<b>88</b>
6.1. HINTERGRÜNDE .....	88
6.2. DAS MODELL DES POLICY CIRCLE AM BEISPIEL DER DSA .....	89
6.2.1. <i>Die Problemdefinition</i> .....	89
6.2.2. <i>Das Agenda Setting</i> .....	93
6.2.3. <i>Die Politikformulierung</i> .....	97
6.2.3.1. <i>Vorbereitungsphase</i> .....	97
6.2.3.2. <i>Die Ziele</i> .....	98
6.2.3.3. <i>Die Handlungsalternativen</i> .....	100
6.2.3.4. <i>Die Adressaten der Policy</i> .....	103
6.2.3.5. <i>Die Verpflichtungen der Anbieter von Vermittlungsdiensten</i> .....	104
6.2.4. <i>Die Implementierung</i> .....	107
6.2.4.1. <i>Allgemeines</i> .....	107
6.2.4.2. <i>Die Struktur des Beziehungsgeflechts</i> .....	108
6.2.4.3. <i>Die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms</i> .....	110
6.2.5. <i>Die Politik-Evalierung und Politik-Terminierung</i> .....	112
6.3. ZUSAMMENFASSUNG .....	114
<b>7. DIGITAL MARKETS ACT .....</b>	<b>117</b>
7.1. HINTERGRÜNDE .....	117
7.2. DAS MODELL DES POLICY CIRCLE AM BEISPIEL DER DMA .....	119
7.2.1. <i>Die Problemdefinition</i> .....	119
7.2.2. <i>Das Agenda Setting</i> .....	123
7.2.3. <i>Die Politikformulierung</i> .....	128
7.2.3.1. <i>Vorbereitungsphase</i> .....	128
7.2.3.2. <i>Die Ziele</i> .....	129
7.2.3.3. <i>Die Handlungsalternativen</i> .....	131
7.2.3.4. <i>Die Adressaten der Policy</i> .....	133

7.2.3.5. Die Verpflichtungen der Anbieter von Vermittlungsdiensten .....	135
7.2.4. <i>Implementierung</i> .....	140
7.2.4.1. Allgemeines .....	140
7.2.4.2. Die Struktur des Beziehungslechts.....	141
7.2.4.3. Die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms.....	143
7.2.5. <i>Die Politik-Evaluierung und die Politik-Terminierung</i> .....	144
7.3. ZUSAMMENFASSUNG.....	145
<b>8. DISKUSSION .....</b>	<b>147</b>
8.1. MEDIENPOLITIK .....	147
8.1.1. <i>Was sind Digital Services Act und Digital Markets Act?</i> .....	147
8.1.2. <i>Polity. Politics. Policy.</i> .....	147
8.1.3. <i>Digital Services Act und Digital Markets Act als regulative Policies</i> .....	148
8.1.4. <i>Social Media als Mediaunternehmen</i> .....	149
8.2. MEDIENREGULIERUNG DURCH DIGITAL SERVICES ACT UND DIGITAL MARKETS ACT .....	150
8.2.1. <i>Grundlagen</i> .....	150
8.2.2. <i>Welche Regulierungsmethode benützen Digital Services Act und Digital Markets Act?</i> .....	151
8.2.3. <i>Was wird reguliert durch Digital Services Act und Digital Markets Act?</i> .....	152
8.2.4. <i>Regulierungsdesign von Digital Services Act und Digital Markets Act</i> .....	152
8.2.5. <i>Begründung für Digital Services Act und Digital Markets Act</i> .....	153
8.3. REGULIERUNGSMODELLE DES DIGITAL SERVICES ACT UND DIGITAL MARKETS ACT.....	156
8.3.1. <i>Grundlagen</i> .....	156
8.3.2. <i>Internetregulierung durch Digital Services Act und Digital Markets Act</i> .....	157
8.3.3. <i>Sektorübergreifende Regulierungen</i> .....	158
<b>9. SCHLUSSFOLGERUNG .....</b>	<b>159</b>
<b>10. QUELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>167</b>
<b>11. ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....</b>	<b>180</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>181</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU)
Art.	Artikel
AVMD	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
DMA	Digital Markets Act
DSA	Digital Services Act
EFTA	Europäischen Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
EMRK	Europäische Menschenrechteskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof (EU)
EuG	Gericht der Europäischen Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik
GdD	Das Gesetz über digitale Dienste
GDM	Das Gesetz über digitale Märkte
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
Hrsg	Herausgeber
IMCO	Committee on the Internal Market and Consumer Protection
JURI	Committee on Legal Affairs
KMU	Kleines oder mittleres Unternehmen
LIBE	Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs

PJZS	Polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

## **Einleitung**

Das Internet spielt in der heutigen Gesellschaft durch die digitalen Dienste, die es privaten oder geschäftlichen Nutzern zur Verfügung stellt, eine unbestreitbare Rolle. Die digitale Revolution, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stattfand und zur Geburt des Internets führte, wurde mit großer Begeisterung aufgenommen, jedoch war in den letzten Jahrzehnten zu beobachten, dass Herausforderungen damit einhergingen, die verschiedene Probleme, sei es sozialer, wirtschaftlicher, technologischer oder politischer Natur, verursachten. Da diese Probleme immer akuter wurden, bestand die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe.

Die vorliegende Arbeit zielt darauf ab zu untersuchen, wie die Europäische Union versucht hat, diese Probleme zu lösen, indem sie ein Gesetzespaket, das Digital Services Act Package, initiiert hat. Das Paket umfasst zwei Verordnungen: Digital Services Act und Digital Markets Act, die beide von der Europäischen Kommission zur Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat am 15. Dezember 2020 vorgeschlagen wurden und Ende 2022 in Kraft traten. Es ist ein Paket, das die Internetregulierung in den 27 Staaten der Union berücksichtigt. Internetregulierung ist tief in der Medienpolitik, der Medienökonomie und dem Medienrecht verankert.

Daher werden im ersten Teil dieser Arbeit die theoretischen Grundlagen der Medienpolitik mit dem Schwerpunkt Internetregulierung erläutert (Kapitel 1-3). Die grundlegenden theoretischen Konzepte werden schrittweise vom Allgemeinen zum Speziellen eingeführt. Im ersten Kapitel wird der Begriff Politik und Medienpolitik mit den drei spezifischen Dimensionen vorgestellt. In Kapitel 2 werden die Grundlagen zur Medienregulierung gelegt, indem genauer darauf eingegangen wird was sie ist, welche Methoden sie anwendet, welche drei Arten von Medienregulierung es gibt; was ihre wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftspolitischen Begründungen sind und welche die wichtigsten bekannten theoretischen Ansätze sind. In Kapitel 3 werden die bestehenden Regulierungsmodelle kurz vorgestellt, wobei der Schwerpunkt auf der Internetregulierung und den sie definierenden Aspekten liegt.

Ebenfalls im ersten Teil, welcher der theoretische Teil der Arbeit ist, werden in Kapitel 4 die Europäische Union, allgemeine Aspekte in Bezug auf ihre Geschichte, die Funktionsweise und detaillierte Aspekte in Bezug auf die Organe, aus denen sie besteht, und in Bezug auf die

Aktivitäten, die die EU im Bereich der Massenmedien unternimmt, vorgestellt. Kapitel 5 ist der analytischer Rahmen und Methode gewidmet und daher wird in diesem Kapitel die Darstellung des Forschungsrahmens, nämlich der Politikfeldanalyse, betrachtet. Außerdem wird in einem eigenen Unterkapitel das leitende Instrument vorgestellt, also der bekannte Policy Circle.

Im zweiten Teil der Arbeit, welcher der empirische Teil der Arbeit ist, werden die beiden Verordnungen DSA und DMA, jeweils in einem eigenen Kapitel und in den vom Policy Circle vorgeschlagenen Phasen analysiert.

Hier sind die zentralen Fragen, die diese Arbeit zu beantworten versucht und die stets im Hinterkopf behaltet werden sollen, um das Gelesene entsprechend einordnen zu können:

1. Welche Probleme wollen Digital Markets Act und Digital Services Act angehen?
2. Welche konkreten Lösungen schlagen Digital Markets Act und Digital Services Act vor?
3. Wie lässt sich die Beziehung zwischen digitalen Unternehmen und der Europäischen Union beschreiben?

Aus den verschiedenen Ansätzen, durch die der Digital Markets Act und Digital Services Act analysiert werden kann, wurde ein deskriptiver Ansatz gewählt, der sich auf die Sinnhaftigkeit von DSA und DMA konzentriert. Eine Analyse aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht erfolgt im letzten Kapitel. Welche Vorteile bringt die Verabschiedung und Umsetzung dieser beiden Gesetze für die Kommunikationswissenschaften? Inwieweit wird die Kommunikation jeglicher Art von diesem Gesetzespaket profitieren? Das sind die Fragen, die das abschließende Kapitel zu beantworten versucht.

Auf geschlechterspezifische Ausdrücke wird in dieser Arbeit aus Gründen des vereinfachten Leseflusses verzichtet. Sofern nicht anders angegeben, ist bei Verwendung der „neutralen“ männlichen Schreibweise auf beide Geschlechter zu verweisen.

# **1. Medienpolitik**

Die Absicht der vorliegenden Arbeit ist die Medienpolitik in der Europäischen Union zu untersuchen, indem zwei aktuelle Gesetzesvorschläge, der Digital Markets Act und der Digital Services Act, die 2020 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurden und am 24. März beziehungsweise 23. April 2022 vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament verabschiedet wurden, im Detail zu betrachten.

In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, zunächst einige Begriffe zu klären, die für die folgende Analyse relevant sind.

Was versteht man unter Politik? Was ist Medienpolitik? Wie funktioniert die Medienpolitik und mit welchen Strategien erreicht die Medienpolitik ihre Ziele? Das sind nur einige der Fragen, die in den folgenden Zeilen zu beantworten versucht werden.

## **1.1. Was ist Politik?**

Patzer drückt es prägnant aus: „Politik ist jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen (d. h. von ‹allgemeiner Verbindlichkeit›) in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt“ (Patzer, 2003, S.23).

Die Politik hat die Aufgabe, in einer Gesellschaft eine gewisse Ordnung zu schaffen, die den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eines verständigen Zusammenlebens bietet. In diesem Sinne sieht Meyer Politik als „die Gesamtheit der Aktivitäten zur Vorbereitung und Herstellung gesamtgesellschaftlicher, verbindlicher und bzw. oder am Gemeinwohl orientierter und der ganzen Gesellschaft zugutekommender Entscheidungen“ (Meyer, 2010, S. 37).

Die klassische Unterscheidung, die bei der Definition von Politik immer getroffen wird, liegt in den drei unterschiedlichen Begriffen aus der englischen Sprache, die eine bestimmte Dimension der Politik umfassen, nämlich: Polity, Politics, Policy.

### **1.1.1. Polity**

Der Begriff „Polity“ bezieht sich auf den Rahmen, in dem der politische Prozess stattfindet. Er umfasst die formale Organisation der Politik, zu der die Normen, Regeln, Institutionen und Strukturen der Politik gehören. Diese politischen Werte bestimmen, wie der politische

Prozess aussehen wird und welche Akteure daran teilnehmen werden. Kurz gesagt, „Polity“ bedeutet politische Strukturen. Dabei wird insbesondere auf die jeweilige Staatsform Rücksicht genommen. Geht es um eine Demokratie, eine Monarchie, eine Autokratie oder um ein totalitäres Regime? Die Antwort auf diese Frage bestimmt, welche Akteure in den Entscheidungsprozess einbezogen werden dürfen und welche Art von Entscheidung getroffen wird. Selbst wenn es sich um eine Demokratie handelt, treten Nuancen auf, wie Schmidt (2000, S. 308) darauf hinweist. Er unterscheidet bei liberalen Demokratien vier typologische Möglichkeiten: Konkordanz- versus Konkursentdemokratie; Direkt versus repräsentative Demokratie; präsidentielle versus parlamentarische Demokratie; Mehrheits- versus Konsensdemokratie. Es wird im Weiteren nicht näher darauf eingegangen werden; wichtig ist, dass bei jeder Erforschung politischer Entscheidungen daran erinnert werden muss, dass politische Strukturen eine wichtige Rolle im Hinblick auf den Prozess und das Ergebnis des politischen Handelns spielen.

### **1.1.2. Politics**

Der Begriff „Politics“ bezeichnet den politischen Prozess, durch den politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. Dabei werden insbesondere die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Akteure berücksichtigt, die an diesen Entscheidungen beteiligt sind. Es geht um die Interessen, Ziele, Ressourcen und Strategien der Akteure, sowie um Konflikte, Macht und Einfluss im Entscheidungsprozess.

An dieser Stelle ist es wichtig, den Begriff Akteur zu verstehen. Puppis definiert ebendiesen folgendermaßen: „Ein Akteur hat Interessen und verfolgt bestimmte Ziele, verfügt über bestimmte normative Orientierungen und Ressourcen, hat die Fähigkeit, strategisch zu handeln, versteht sich selbst als Akteur und wird von anderen als solcher anerkannt“ (Puppis, 2010, S.41).

Die Definition von Puppis umfasst die fünf Merkmale, die Jarren und Donges (2006; S.54) für Akteure als zentral werten, nämlich: Sie sind zielorientiert, werteorientiert, strategiefähig, verfügen über gewisse Ressourcen (Geld, Personal, Einfluss, Mitglieder, Unterstützer etc.) und identifizieren sich als Akteure und werden auch von anderen als solche wahrgenommen. Die beiden letztgenannten Autoren meinen auch, dass Akteure in Abhängigkeit von ihrer Anzahl in individuelle Akteure und kollektive Akteure unterteilt werden (Jarren/Donges, 2006, S. 56). Je nachdem zu welchem Zeitpunkt sie in den politischen Entscheidungsprozess

eingebunden werden, können sie kollektive Akteure der Interessenartikulation (z. B. Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände, soziale Bewegungen), kollektive Akteure der Interessenaggregation (z.B. Parteien) oder kollektive Akteure der Interessendurchsetzung (z.B. Regierung, Parlament, Verwaltung, Ministerien, Regulierungsbehörden ) sein. Während die kollektiven Akteure der Interessendurchsetzung meist staatliche Akteure sind und das Gemeinwohl der gesamten Gesellschaft verfolgen, gehen kollektive Akteure der Interessenartikulation und Interessenaggregation Partikularinteressen nach (Puppis, 2010, S.41).

### **1.1.3. Policy**

Der Begriff „Policy“ bezieht sich auf den politischen Inhalt, der für das Kollektiv verbindlich ist. Es geht um das politische Output, genauer gesagt um verschiedene Rechtsvorschriften wie zum Beispiel Verordnungen, Richtlinien und Gesetze. In der Gesellschaft treten verschiedene Probleme auf, die das Eingreifen der Staatsgewalt erfordern. „Policy“ stellt die konkreten Lösungen dar, die darauf abzielen, ebendiese Probleme zu lösen. „Policy“ repräsentiert jene Regeln und Entscheidungen, die eigentlich die Gesellschaft gestalten (Puppis, 2010, S.36).

Bezüglich des politischen Inhalts kann zwischen drei verschiedenen Arten von Policies unterschieden werden: distributive (z. B. allgemeine Steuererleichterungen), redistributive (z. B. Sozialhilfe) und regulative Policies. Letztere enthält die Vorschriften zur Beeinflussung des Verhaltens (Puppis, 2010. S. 45).

Dieses Unterkapitel zur Definition von Politik kann mit der Feststellung von Puppis abgeschlossen werden: „Politik ist jenes Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen abzielt“ (Puppis, 2010. S.32) und kann überdies „in die Dimensionen Polity (politische Strukturen), Politics (politischer Prozess) und Policy (politische Inhalte) analytisch unterteilt werden“ (Puppis, 2010. S.37).

## **1.2. Was sind Medien?**

Medien spielen in der heutigen Gesellschaft eine zentrale Rolle, was auch durch die bekannte Aussage, belegt werden kann, dass Massenmedien die vierte Staatsgewalt seien.

Für die Zusprechung dieser Schlüsselfunktion von Medien gibt es einige stichhaltige Gründe, die vor allem den Aufgaben zugeschrieben werden, die die Massenmedien in der heutigen Demokratien erfüllen. Denis McQuail identifiziert fünf davon: Ihm zufolge seien Medien eine Machtressource („*power resource*“), also ein Instrument der Einflussnahme und Kontrolle in einer Gesellschaft. Zweitens seien Medien der Ort („*location*“) an dem die meisten öffentlichen Angelegenheiten verhandelt werden, seien sie nationaler oder internationaler Natur. Drittens sind Medien die zentrale Quelle („*source*“), die soziale Realität definiert und bildet. Verschiedene Gruppen nutzen Medien in diesem Sinne, um die von ihnen definierten Werte und Kultur aufzubauen, zu speichern und zu vermitteln. Viertens sind Medien eine Plattform, die verschiedene Einzelpersonen oder Organisationen nutzen, um in die Öffentlichkeit und ins Rampenlicht zu treten, um Anerkennung und Berühmtheit („*fame*“) zu erlangen. Schließlich koordinieren Medien den Interpretationsrahmen von allem, was in der Gesellschaft als „normal“ wahrgenommen wird (vgl. Küllmer, 2019, S. 36,37; McQuail, 1998).

Puppis stellt folgende Definition auf: „Massenmedien können verstanden werden als in die Gesellschaft eingebettete Medienorganisationen und die von diesen verbreitete massenmediale öffentliche Kommunikation.“ (Puppis, 2010, S.33). Massenmedien sind in diesem Sinne komplexe Organisationen mit einer bestimmten Struktur, die gewisse Ziele verfolgen. Massenmedien bedeutet auch jegliche Form öffentlicher Kommunikation, die einem Publikum auf verschiedene Weise übermittelt wird, seien es Zeitungen, Zeitschriften, Radio, Fernsehen oder jegliche Form der Kommunikation über das Internet.

In modernen Demokratien haben Massenmedien im Laufe der Jahre eine sehr enge Beziehung zum Staat entwickelt, die jedoch sehr unterschiedliche Nuancen aufweist. Massenmedien werden gebraucht, weil sie jene Kommunikationsplattform bieten, die die Kommunikation zwischen Gesellschaft und Politik erleichtert. In dieser Beziehung taucht jedoch ein grundlegendes Dilemma auf, welches in der Rolle, die der Staat in dieser Beziehung spielt, liegt. Der demokratische Staat garantiert und muss für die Meinungsfreiheit und andere Medienrechte kämpfen, aber gleichzeitig befindet sich der Staat in der Position, die Medien zu regulieren und damit die Rechte und Freiheiten einzuschränken. Es gilt daher, dass der Staat in seinem Verhältnis zu den Massenmedien immer ein Gleichgewicht finden muss.

Das Verhältnis zwischen Staat und Massenmedien ist äußerst interessant, Neveu identifiziert hierzulande vier Positionen, die der Staat gegenüber den Massenmedien einnehmen kann (vgl. Neveu, 2004, S.338-339). Zunächst einmal können Medien Eigentum des Staates sein, die von ihm kontrolliert werden. Dies geschieht in autokratischen Staaten, in denen die Berichtserstattung von Seiten der Regierung erfolgt. Massenmedien dienen hier überdies als Propagandamittel. Obwohl in demokratischen Staaten ebenfalls bestimmte Kommunikationsmittel dem Staat innewohnen, versucht dieser, in die Einflussnahme der veröffentlichten Inhalte nicht einzutreten. Es gibt jedoch eine gewisse Art der staatlichen Intervention, in welcher objektive Standards und ein öffentliches Modell einer ausgewogenen Berichtserstattung etabliert werden, in der sich die gesamte Bevölkerung wiederfinden soll. Im zweiten Fall kann der Staat durch finanzielle Unterstützung der Kommunikationsmittel Einfluss auf diese nehmen. Hier geht es um direkte Finanzierung oder eine indirekte durch die Bereitstellung allgemeiner Fördergelder. Weiters kann es auch um den Ausbau und die Weiterentwicklung medientechnischer Infrastruktur gehen. Drittens kann der Staat die Massenmedien durch indirekte Finanzierungsmöglichkeiten beeinflussen, wie etwa durch die Gewährung von Steuervorteilen oder anderen Privilegien oder umgekehrt durch die Drohung, ihnen, diese den Medien gewährten Privilegien, zu entziehen. Viertens kann der Staat durch seine Rolle als Informationsquelle seinen Einfluss auf die Massenmedien geltend machen. Verwaltung, Regierung und Parlament sind grundlegende Informationsquellen für die Berichtserstattung. Durch Bereitstellung oder Verweigerung der Bereitstellung der Informationen kann der Staat verschiedene Themen im öffentlichen Diskurs und damit einher den Entscheidungsprozess beeinflussen (vgl. Küllmer, 2019, S.38,39).

### **1.3. Was ist Medienpolitik?**

Nach der Definition der Begriffe Politik und Medien und nach der Abhandlung einiger mit diesen Begriffen verbundenen Konzepten ist es nun erforderlich, den Begriff Medienpolitik zu definieren und darauf aufbauend einige allgemeine Betrachtungen anzustellen.

Im Sinne der vorherigen Definitionen macht Puppis folgende Aussage: „Medienpolitik ist jenes Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt“ (Puppis, 2010, S. 35).

Es gibt verschiedene Diskussionen darüber, ob sich der Begriff der Medienpolitik mit dem der Kommunikationspolitik überschneidet und inwieweit die Verwendung des einen oder anderen im akademischen oder öffentlichen Raum bevorzugt werden sollte. Puppis ist der Meinung, dass sich der Begriff Kommunikationspolitik auf alle Arten von Kommunikation beziehe, während sich der Begriff Medienpolitik ausschließlich auf die Kommunikation in den Massenmedien beziehe. Wenn Kommunikationspolitik auch andere Arten der Kommunikation, wie etwa Individualkommunikation berücksichtigt, beschränkt sich Medienpolitik auf einen einzigen Aspekt der Kommunikationspolitik und zwar auf den der durch Massenmedien vermittelten öffentlichen Kommunikation. Außerdem macht Puppis nachstehende Beobachtung: „Medienpolitik beschäftigt sich nun allerdings nicht mit allen Massenmedien, sondern hauptsächlich mit publizistischen Medien (Presse, Radio, Fernsehen, bestimmte Onlineangebote)“ (Puppis, 2010, S.34).

An diesem Prozess der Herstellung und Durchsetzung von Medienpolitik sind nicht nur Akteure aus dem administrativen und politischen System (Regierung, Verwaltung und Parlament), sondern auch aus dem Wirtschaftssektor und der Gesellschaft beteiligt. Dies stellt Puppis fest und stützt sich dabei auch auf die Meinung anderer Forscher wie Jarren, der Folgendes behauptet: „Medienpolitik ist ein wichtiges Politikfeld mit eigenen Akteuren, Themen und spezifischen Interaktionsformen“ (Puppis, 2010, S.35; vgl. Jarren, 1998, S. 618; vgl. Freedman, 2008, S.13). Vielleicht genießt die Medienpolitik nicht die gleiche öffentliche Anerkennung und hat nicht denselben Stellenwert wie andere Politikfelder inne (etwa die Verkehrspolitik oder die Sozialpolitik), ist aber dennoch ein sehr relevantes Politikfeld. Freie Medien sind der Garant für eine gesunde/funktionierende Demokratie. (vgl. Puppis, 2010, S.35)

Wenn darüber diskutiert wird, dass Medienpolitik ein Politikfeld ist, ist es wichtig, sich obige Erläuterungen zu den drei Dimensionen der Politik in Erinnerung zu rufen. Jene drei Begriffe, sprich Polity, Politics und Polity, sind in jedem Politikfeld, einschließlich der Medienpolitik, relevant. Bei ihrer Anwendung auf Medienpolitik lassen sich einige spezifische Beobachtungen zur Medienpolitik ziehen.

Angesichts der *Polity-Dimension* gibt es bestimmte strukturelle und institutionelle Bedingungen unter denen Medienpolitik betrieben wird, welche nicht außer Acht gelassen

werden sollten, wenn eine umfassende Analyse einer politischen Entscheidung gewünscht wird.

Angesichts der obigen Beobachtungen werden bei der Diskussion über die *Politics-Dimension* der Medienpolitik medienpolitische Akteure und ihr Einfluss auf den Prozess der Herstellung und Durchsetzung von Medienpolitik in jede Analyse einbezogen.

Massenmedien gehören beispielsweise zu den kollektiven Akteuren der Interessenartikulation oder denen der Interessenaggregation (vgl. Puppis, 2010, S. 41). Das bedeutet, dass die Massenmedien bestimmte Themen der Öffentlichkeit und den staatlichen Akteuren zur Kenntnis bringen oder nicht, bestimmte Themen und Interesse artikulieren und die Macht haben, diese Interessen zu aggregieren.

Es ist an dieser Stelle wichtig einige Bemerkungen zu Medienakteuren hinzuzufügen. Unter den verschiedenen Typen sozialer, wirtschaftlicher oder politischer Akteure identifiziert Puppis fünf medienpolitisch relevante Akteurstypen, nämlich:

- Unternehmen: Medienorganisationen (Verlage, Rundfunkorganisationen), Werbewirtschaft, Distributionsunternehmen, Telekommunikations- und Internetfirmen sowie Filmwirtschaft.
- Medienspezifische Interessensverbände: Verbände von Verlegern, Rundfunkveranstaltern oder Medienschaffenden.
- Politische Parteien
- Staatliche Akteure: Regierung, Parlament, Verwaltung und Regulierungsbehörde.
- Zivilgesellschaftliche Akteure: Bewegungen, Kirchen und Wissenschaft (vgl. Puppis, 2010, S. 42).

Jeder von ihnen verfolgt seine eigenen Interessen und verschleiert manchmal seine Interessen, indem er sie tatsächlich als öffentliche Interessen darstellt, um die Unterstützung der Gesellschaft zu gewinnen (vgl. Napoli, 2001, S. 250). Am Ende wird die politische Entscheidung jedoch tatsächlich ein Kompromiss zwischen verschiedenen Interessengruppen sein (vgl. Puppis, 2010, S. 42).

In diesem Feld der Medienpolitik sind Medienorganisationen neben den Akteuren des politisch-administrativen Systems, Werbewirtschaft, Parteien und Verbänden die wichtigsten Akteure in der medienpolitischen Debatte.

Überraschend ist hierbei, dass das Publikum nicht auf der Liste der Akteure in der medienpolitischen Entscheidungsfindung steht. Dies geschieht, weil das Publikum nicht die Bedingungen eines Akteurs erfüllt, also nicht einheitlich und strategisch an medienpolitischen Entscheidungen teilnimmt (vgl. Jarren & Donges, 2006, S. 56).

Angesichts der *Policy-Dimension* werden die politischen Inhalte, die medienpolitischen Regeln und Entscheidungen als „substanziellen Kern von Medienpolitik“ berücksichtigt (Vowe, 2003, S.99). Wichtig ist hier die regulative Policy, die berücksichtigt, wie sich Medienorganisationen verhalten müssen. Die redistributive Policy spielt auch eine Rolle, wenn es um die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks durch öffentliche Mittel geht. Die Verfassung und internationale Verträge, die die Meinungsfreiheit garantieren, sind offensichtlich wichtig für die Medienpolitik. Bei den Gesetzen und Verordnungen sind diejenigen für Medienpolitik relevant, die die Grundlagen der Massenmedien und der öffentlichen Kommunikation enthalten (vgl. Puppis, 2010, S.46).

**Abbildung 1: Dimensionen von Politik**

Dimension	Polity	Politics	Policy
versteht Politik als	Rahmen	Prozess	Inhalt
verwendet Begriffe wie	Normen, Regeln, Institutionen	Interessen, Macht, Konflikte, Einfluss, Akteure	Probleme, Politikfelder, Gestaltung, Regelung, Lösung
Anwendung auf Medienpolitik	strukturelle und institutionelle Bedingungen von Medienpolitik	Akteure und ihre Einflussnahme auf den Prozess der Herstellung und Durchsetzung von Medienpolitik	medienpolitische Regeln und Entscheidungen

Quelle: *Einführung in die Medienpolitik* (S.36) von M. Puppis, 2010, 2. Auflage, Böhlau/UTB.

Abschließend kann gesagt werden, dass Medienpolitik somit als Produkt der Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren, welche innerhalb etablierter Strukturen stattfindet, angesehen wird. (vgl. Napoli, 2001, S. 5).

Im nächsten Unterkapitel wird die theoretische Behandlung der Medienpolitik dahingehend fortgesetzt, indem ein spezifischer Aspekt der Medienregulierung vertieft wird.

## **2. Medienregulierung**

In dem vorliegendem Abschnitt wird unter allen möglichen Aspekten der Medienpolitik der der Medienregulierung vertieft werden.

### **2.1. Grundlagen**

Obwohl gesagt wurde: „Die beste Medienpolitik sei keine“ (Otfried Jarren, vgl. Puppis, 2010, S.17) und gute Medienpolitik manchmal bedeutet in keinerlei Weise etwas zu tun, besteht auch in den liberalsten demokratischen Staaten staatlicher Eingriffs- und Regulierungsbedarf.

#### **2.1.1. Was ist Regulierung?**

Auf die Frage, was Medienregulierung nun tatsächlich sei und was die wichtigsten zu beachtenden theoretischen Aspekte seien, soll in den folgenden Zeilen Aufschluss gegeben werden.

Während sich Medienpolitik, wie oben ausgeführt, allgemein mit den Massenmedien befasst, bezieht sich Medienregulierung auf die konkreten Instrumente, mit denen Medienstrukturen und Medieninhalte beeinflusst werden (vgl. Freedman, 2008, S.13; vgl. Puppis, 2010, S.49). Dieselbe Ansicht vertritt Küllmer, der die Medienregulierung als „Instrument indirekter Einflussnahme im Gegensatz zu den Mitteln direkter Staatstätigkeit“ sieht (Küllmer, 2019, S.23).

Wie bereits erläutert verläuft der Grad der Regulierung von Land zu Land unterschiedlich und deren Medienpolitik unterscheidet sich grundlegend, da sie in Abhängigkeit zu der staatlichen Form in der sie umgesetzt wird, steht. In den folgenden Zeilen wird der Fokus auf Regulierung in Demokratien gelegt.

Medienregulierung bedeutet Medienkontrolle, jedoch kann und darf der Staat aufgrund der Gesetzesgrundlagen demokratischer Staaten und der von ihnen vertretenen Rechte der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit nicht direkt in die Medien eingreifen. Regulierung ist die dem demokratischen Staat zur Verfügung stehende Lösung, um das klassische Dilemma der Medienpolitik zu lösen, die darin besteht eine gewisse Kontrolle über Medien auszuüben und gleichzeitig die Unabhängigkeit der Medien vom Staat zu gewährleisten (vgl. Küllmer, 2019, S.23).

Hallin und Mancini erklären dazu: „The Liberal countries are, by definition, those in which the social role of the state is relatively limited and the role of the market and private sector relatively large“ (Hallin & Mancini, 2004, S. 228). Wie hier herauszulesen ist, hat in sogenannten „liberalen“ Staaten, der Staat eine besondere Beziehung zu den Medien. Die Regulierung wird in diesen Staaten als Instrument eingesetzt, um bestimmte, von ihnen erwünschte Ziele, zu erreichen: wohlfahrtsstaatliche Ziele, wie Küllmer sie nannte (vgl. Küllmer, 2019, S.24). Um ebendiese Ziele zu erreichen, wird der Staat jedoch nicht nur an die staatlichen Behörden und Verwaltungsapparate appellieren, „sondern auch an Entitäten der von der Regulierung betroffenen Sektoren“ (Küllmer, 2019, S.24). Alle diese Institutionen und Entitäten werden mit der Durchführung von Regulierungsaufgaben betraut. Diese Art der Delegation von Regulierungsaufgaben bietet eine Reihe von Vorteilen, wie später in diesem Papier erwähnt werden wird. An dieser Stelle kann kurz darauf verwiesen werden, dass der Staat durch Delegation von der Expertise anderer Einrichtungen profitieren könnte; Expertise, die dem Staat möglicherweise fehlt. Überdies wäre hier ein weiterer Vorteil, dass die Kosten der staatlichen Bürokratie reduziert werden könnten, indem die Erfüllung jener Aufgaben an externe Stellen auslagern würde.

Wenn es um staatliche Regularisierung geht, ist es notwendig, sich an die Beobachtung von Baldwin und Cave (1999, S.2) zu erinnern. Diese legen dar, dass der Begriff der staatlichen Regulierung auf zwei divergente Arten verstanden werden könne: einem engen Verständnis und einem weiten Verständnis. Im engeren Sinne kann die staatliche Regulierung als eine Menge von Anordnungen wahrgenommen werden, die Gebote und Verbote enthalten. Staatliche Regulierung im weiteren Sinne bezieht sich nicht nur auf Gebote und Verbote, sondern auch auf andere Formen der Einflussnahme, welche von Subventionen, wirtschaftliche Anreizen bis zur Bereitstellung von Informationen zur Problemlösung reichen können (vgl. Puppis, 2010, S. 50).

Zwei wichtige Aspekte zur Definition von Regulierung werden von Hans J. Kleinstuber betont, wenn er sagt, dass Regulierung

„[...] ein hochformalisiertes und transparentes Verfahren [...], bei dem unter staatlicher Moderation in (wirtschaftlichen) Streitsituationen um die Schaffung einer alle Seiten befreidigenden Übereinkunft unter Berücksichtigung öffentlicher Belage gerungen wird. In diesen Konflikten erscheint oft eine Seite übermächtig, z.B. weil sie über eines der in regulierten Wirtschaftssektoren verbreiteten ‚natürlichen Monopole‘ verfügt. Das regulative Verfahren ist darauf angelegt, der schwächeren Seite bestimmte Ressourcen zur Stärkung ihrer Position zu eröffnen [...]“ (Kleinstuber, 2003, S.101) sei.

Zwei relevante Aspekte, die sich aus der obigen Definition ergeben, sind, dass die Regulierung ein transparentes Verfahren ist und dass sie aufgrund der Tatsache stattfindet, dass ein Konflikt zwischen zwei „Lagern“ besteht. Regulierung will ein Ausgleich zwischen zwei Machtpositionen herstellen.

### 2.1.2. Welche Methoden benützen Medienregulierung?

Puppis setzt die Idee von Baldwin und Cave fort und entwickelt ein noch tiefgreifenderes Verständnis für die staatliche Regulierung. Er identifiziert vier Arten von Steuerungsprogrammen und vier Arten von Steuerungsinstrumenten, die der Staat in seinem Verhältnis zu den Medien einsetzt und welche anhängig von den Steuerungsmedien, sei es Macht, Geld oder Wissen, sind. Die von Puppis vorgeschlagene Unterscheidung ist Abbildung 2 zu entnehmen.

**Abbildung 2: Steuerungsmedien, Steuerungsprogramme und Steuerungsinstrumente**

Steuerungsmedien	Steuerungsprogramme	Steuerungsinstrumente
Macht	Regulative Programme	Gebote, Verbote
Geld	Anreizprogramme	Positive oder negative finanzielle Anreize
	Leistungsprogramme	Staatliche Bereitstellung von Gütern/Dienstleistungen
Wissen	Kommunikative Programme	Information, Überzeugung

Quelle: *Einführung in die Medienpolitik* (S.50) von M. Puppis, 2010, 2. Auflage, Böhlau/UTB.

Auch die von Campbell vorgeschlagene Differenzierung von Regulierungstätigkeiten wird für das Verständnis des Begriffs Regulierung äußerst relevant sein. Campbell (1999, S. 714) benennt drei Phasen im Regulierungsprozess: Regelsetzung (legislation), Regeldurchsetzung (enforcement) und Entscheidungen bei Regelverstößen (adjudication). Bei der Regelsetzung werden die einzuhaltenden Regeln formuliert, bei der Regeldurchsetzung werden diese dann hinsichtlich ihrer Einhaltung überwacht und im letzten Schritt werden eventuelle Regelverstöße sanktioniert und Regelverletzungen geahndet. Diese Differenzierung wird auch von Puppis durch seine Definition der staatlichen Regulierung unterstützt: „Staatliche Medienregulierung bedeutet, dass staatliche Akteure Regeln für Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation setzen, deren Einhaltung durchsetzen und Regelverstöße sanktionieren“ (Puppis, 2010, S.51).

### **2.1.3. Was wird reguliert?**

Was wird eigentlich bei den Medien reguliert? Das ist eine grundlegende Frage, die in diesem theoretischen Teil zu beantworten versucht werden soll.

Levi-Faur identifiziert acht Schlüsselstellen, die für die Medienregulierung insbesonders von Bedeutung sind. Zunächst einmal ist es möglich, den Zugang („entry“), also die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um auf einen Dienst zugreifen zu können, zu regeln. Zweitens können Bedingungen für den Ausschluss („exit“) geregelt werden, die Gründe dafür sein können, weswegen beispielsweise Betriebsgenehmigungen, Frequenzen, Lizenzen et cetera entzogen werden. Drittens können bestimmte Verhaltensregeln („behaviour“) geregelt werden, welche beispielsweise bestimmen wie Ausdruck oder Handlung sein sollen. Viertens können die Kosten („costs“) bestimmter Produkte oder Dienstleistungen reguliert oder zumindest Mindest- und Höchstgrenzen festgelegt werden, in deren Rahmen sie sich befinden müssen. Fünftens kann der Inhalt („content“) reguliert werden, wobei dazu erwähnt werden muss, dass dieser Bereich sehr umstritten ist. Wird die Inhaltsregulierung aber auch in liberalen Demokratien angetroffen, geschieht dies nicht mit dem Ziel der Zensur, sondern beispielsweise zum Jugend- oder Konsumentenschutz. Sechstens kann die Präferenz („preferences“) reguliert werden, indem bestimmte soziale Praktiken und Verhaltensweisen gefördert werden, wie beispielsweise durch die Einführung von Bildungsstandards für Medienschaffende. Siebtens kann die Technologie („technology“) durch die Einführung spezifischer Standards und Normen reguliert werden. Achtens kann die Performance

(„performance“), also das Erreichen bestimmter Ziele reguliert werden (vgl. Levi-Faur 2011, S. 9-10, vgl. Klümmer, 2019, S.27).

#### 2.1.4. Regulierungsdesign

Coglianese und Mendelson schlagen eine Kategorisierung vor, die bei der Analyse einer Regulierung insofern hilfreich sein kann, da das Regulierungsdesign bestimmt werden kann. Je nach Reichweite der jeweiligen Regulierungsentscheidung und dem damit angestrebten Ziel kann der Grad der Abhängigkeit des Regulierten bestimmt werden. Hier geht es um die Beziehung zwischen dem Regulierten („target“) und dem Regulierer („regulator“). Die Reichweite kann zwei Werte haben: spezifisch und allgemein, und das Ziel ebenfalls zwei Werte, die sich auf ein bestimmtes Mittel oder ein bestimmtes Resultat konzentrieren. Weiteres lässt sich aus der Abbildung 3, von der erhofft wird, dass sie zum Zeitpunkt der empirischen Analyse der beiden Legislativvorschläge der Europäischen Kommission, nämlich DSA und DMA, nützlich sein wird, ableiten.

**Abbildung 3: Regulierungsdesign. Die Unabhängigkeit des Regulierten vom Regulierer**

<i>Reichweite</i>	<i>Ziel</i>	<i>Erklärung</i>	<i>Unabhängigkeit</i>
Spezifisch	Resultat	Konkrete Ziele (z.B. Produkt-Standards) müssen erreicht werden; die Wahl der Mittel ist frei	sehr gering
	Mittel	Konkrete Mittel (z.B. bestimmte Instrumente) müssen angewendet werden; das Ziel bleibt frei	weniger gering
Allgemein	Resultat	Allgemeine Ziele (z.B. Haftungsstandards) müssen erreicht werden, die Wahl der Mittel ist frei	weniger groß
	Mittel	Allgemeine Mittel (z.B. Prozess-Standards) müssen angewendet werden, Ziel bleibt frei	sehr groß

Quelle: *Die Regulierung Von Internetinhalten in Demokratischen Systemen: Deutschland, Großbritannien, USA* (S.28) von B. Küllmer, 2019, Springer.

Ohne weiter auf diesen Sachverhalt einzugehen, wird geschlussfolgert, dass Coglianese und Mendelson die letzte Konfiguration, sprich Allgemein-Mittel, als diejenige ansehen, die die größte Unabhängigkeit des Regulierten gegenüber dem Regulierer bietet.

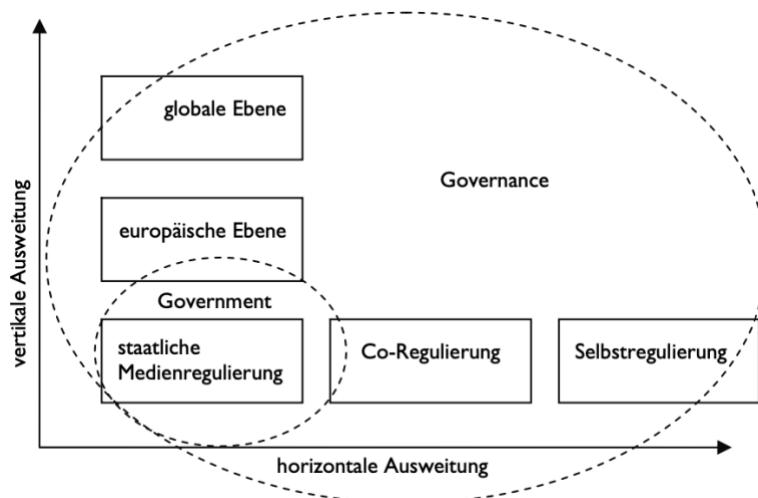
Im Lichte dieser Beobachtungen kann dieses Unterkapitel mit einer von Küllmer vorgeschlagenen Definition abgeschlossen werden: „Das Instrument der Regulierung ist ein zentrales Mittel der Medienpolitik demokratischer Staaten, um den Antagonismus zwischen notwendiger staatlicher Kontrolle einerseits und notwendiger Unabhängigkeit der Medien vom Staat andererseits auflösbar zu machen.“ (Küllmer, 2019. S. 28).

## 2.2. Media Governance

Als im vorigen Unterkapitel beantwortet wurde, was Regulierung ist, welche Methoden bei der Regulierung anwendet werden und was reguliert wird, wurde davon ausgegangen, dass der Staat derjenige ist, der reguliert. Die Frage „Wer reguliert?“ kann jedoch anders beantwortet werden, wie in diesem Unterkapitel zu sehen sein wird.

Für die Medienregulierung ist nicht nur der Staat verantwortlich und sie findet nicht nur auf nationaler Ebene statt. Andere private Akteure können auch in den Regulierungsprozess einbezogen werden, welcher höhere Ebenen erreichen kann, wie zum Beispiel die europäische oder internationale Ebene. Diese vertikale und horizontale Ausweitung der staatlichen Medienregulierung kann als Media Governance bezeichnet werden.

**Abbildung 4: Media Governance**



Quelle: *Einführung in die Medienpolitik* (S.59) von M. Puppis, 2010, 2. Auflage, Böhlau/UTB.

Wie in der Abbildung 4 ersichtlich ist, handelt es sich bei der horizontalen Ausweitung neben der staatlichen Regulierung um zwei neue Regulierungsarten, der Co-Regulierung und der Selbstregulierung.

### 2.2.1. Selbst-Regulierung

Selbst-Regulierung bedeutet, dass die Aufgabe der Regulierung privaten Akteuren übertragen wird. „Selbstregulierung bedeutet keinen Regulierungsverzicht und kann definiert werden als

Prozess der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch eine private Organisation auf Branchenebene“ (Puppis, 2010, S.60). Nach Küllmers Klassifikation lassen sich je nachdem, wer Subjekt und wer Objekt der Regulierung ist, drei Regulierungsarten unterscheiden: First-Party Regulation, Second-Party Regulation und Third-Party Regulation. First-Party Regulation deckt sich mit dem Konzept der Selbstregulierung, wenn der Regulierer und der Regulierte identisch sind. (vgl. Küllmer, 2019, S.25)

Selbstregulierung hat sowohl Vorteile als auch Nachteile. Zu den aufgeführten Vorteilen gehört, dass die Selbstregulierung flexibler und schneller als die staatliche Regulierung sein kann. Sie kann für den Staat eine kostengünstigere Option sein, da die Kosten von privaten Akteuren getragen werden. Die privaten Akteure können auch über eine breitere Expertise als der Staat verfügen und da die Selbstregulierung von der staatlichen Behörde eines Staates unabhängig ist, kann sie sehr gut in anderen Ländern angewendet werden (vgl. Puppis, 2010, S.61). Zu den Nachteilen kann die Tatsache gezählt werden, dass es der Selbstregulierung möglicherweise an Transparenz mangelt, da externe Personen oder Institutionen nur einen schwierigen Zugang zur Kontrolle und zum Verständnis von Regulierungsmaßnahmen haben. Auf diese Weise kann Selbstregulierung bloß eine Fassade sein, hinter der keine Veränderung stattgefunden hat.

### **2.2.2. Co-Regulierung**

Die Co-Regulierung kann als eine Form der Selbstregulierung betrachtet werden, in die auch der Staat eingreift. Puppis definiert das Konzept auf diese Weise: „Prozess der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch eine Selbstregulierungsorganisation im Auftrag des Staates und/oder in Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren“ (Puppis, 2010, S.62). Nach Küllmers Klassifikation wäre Co-Regulierung eine Form der Second-Party Regulation, wenn man zwischen Regulierer und Regulierten unterscheiden kann und wenn der Regulierer und der Regulierte sich die Verantwortung für die Ausarbeitung und Überwachung der zu geltenden Regeln teilen (vgl. Küllmer, 2019, S.25).

Im Hinblick auf die vertikale Ausweitung macht Puppis durch Abbildung 4 darauf aufmerksam, dass Regulierung nicht nur auf nationaler Ebene stattfindet, sondern über den Nationalstaat hinausgehen und mehrere Staaten umfassen kann, die sich in bestimmten

Merkmale geografisch, kulturell, politisch und wirtschaftlich ähneln, wie im Fall der Europäischen Union. Diese Regulierung kann aber auch verschiedene globale Staaten oder Organisationen umfassen, die sich aufgrund der Unterzeichnung von Abkommen oder gemeinsamen internationalen Verträgen zusammenschließen.

### **2.3. Begründung für Medienregulierung**

Wenn in den vorangegangenen Unterkapiteln die Medienregulierung definiert und einige damit verbundene theoretische Aspekte hervorgehoben wurden, wie zum Beispiel die Arten der Regulierung oder die Methoden der Regulierung, ist es wichtig, die Gründe für den Regulierungsprozess hervorzuheben.

Da es sich bei Medienregulierung um einen staatlichen Eingriff in eine Demokratie handelt, muss sie ihre Legitimität nachweisen. Als Nächstes werden die technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Gründe vorgestellt, durch die diese Eingriffe legitimiert werden.

#### **2.3.1. Technische Begründung**

Um die technischen Gründe zu entdecken, die die Regulierung rechtfertigen, muss man sich den historischen Verlauf der Massenmedien ansehen.

Die ersten Massenkommunikationsmittel Radio, Fernsehen und Mobiltelefonie nutzten Frequenzen, um Signale zu übertragen und Kommunikation zu ermöglichen. Diese Frequenzen waren jedoch begrenzt, was bedeutet, dass eine gewisse Frequenzknappheit bestand. Eine begrenzte Anzahl von Programmen oder Telekommunikationsdiensten konnten von einer begrenzten Anzahl von (Rundfunk)Stationen übertragen werden. Um Interferenzen, also Chaos im Äther, zu vermeiden, musste jeder, der senden wollte, eine Lizenz erwerben. Frequenzen galten als öffentliches Eigentum und wurden von jedem einzelnen Nationalstaat reguliert. Um zu unterscheiden, wer diese Frequenzen erhielt oder nicht, wurden bestimmte etablierte publizistische Kriterien berücksichtigt oder es haben bestimmte Auktionen stattgefunden, bei denen die Lizenzen den Meistbietenden erteilt wurden. Die technischen Fortschritte und Innovationen der letzten Jahrzehnte haben die Wahrnehmung einer Begrenzung von technischen Übertragungsmodalitäten und die Existenz der Frequenzknappheit radikal verändert. Dank alternativen Distributionskanälen (Satellitensysteme oder Kabelnetze) und dank der Digitalisierung kann gesagt werden, dass

es heutzutage unendlich viele Übertragungswege gibt, was die Zahl der publizistischen Angebote offensichtlich erhöht hat (vgl. Sauer, 2014, S.17; vgl. Puppis, 2010, S.71).

### **2.3.2. Ökonomische Begründung**

Wie im Folgenden zu sehen sein wird, spielen die ökonomischen Gründe eine sehr wichtige Rolle bei der Rechtfertigung der Regulierungsmaßnahmen.

Der zentrale Begriff, der die Medienregulierung aus ökonomischer Sicht erklärt, ist Marktversagen. In diesem Sinne ist es wichtig, einige grundlegende Fragen zu beantworten, wie zum Beispiel: Was ist der Markt? Was ist Marktversagen? Wann liegt Marktversagen vor und welche Umstände führen dazu? Was sind die Folgen von Marktversagen?

Zunächst einmal: Was ist der Markt? Puppis Definition lautet: „Der Markt ist der ökonomische Ort des Tausches: Auf dem Markt treffen sich Anbieter und Nachfrager und treten miteinander in Beziehung, um Preis und Menge eines Gutes zu ermitteln“ (Puppis, 2010, S.72). Dazu auch Heinrichs Erläuterung: „Im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bilden sich Preise, die in der Regel Produktionskosten, Knappheiten und Nachfragerpräferenzen reflektieren“ (Heinrich, 2001, S.53). Infolgedessen wird der Markt als ein Ort angesehen, an dem Ressourcen geteilt werden. In diesem Sinne spricht die Fachliteratur einerseits von produktiver Effizienz und andererseits von allokativer Effizienz. Die produktive Effizienz bedeutet, dass es so kostengünstig wie möglich produziert wird. Die allokativen Effizienz hingegen beschreibt, dass das Güterangebot den Präferenzstrukturen der Kunden entspricht. Wenn auf dem Markt Wettbewerb herrscht und beide Arten von Effizienz erfüllt sind und demnach zu möglichst geringen Kosten und nach den Wünschen der Konsumenten produziert wird, dann kann der Markt als gut funktionierend bezeichnet werden. Wenn nun mit möglichst wenig Ressourceneinsatz höchste Kundenzufriedenheit erzielt wird kann man von maximaler Wohlfahrt sprechen. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, liegt ein Marktversagen vor. (vgl. Sauer, 2014, S.18; vgl. Puppis, 2010. S.73) Puppis differenziert fünf Arten von Marktversagen mitsamt deren zugehörigen Ursachen und Folgen. Die ebengenannten Kategorien Puppis können der Abbildung 5 entnommen werden.

**Abbildung 5: Art des Marktsversagen. Ursachen und Folgen.**

Art des Marktversagens	Ursachen	Folgen
öffentliche Güter	Nicht-Rivalität Nicht-Ausschließbarkeit	mangelnde Zahlungsbereitschaft
externe Effekte	nicht berücksichtigte Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns	Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte
Strukturprobleme des Wettbewerbs	Economies of Scale Economies of Scope	Monopolist produziert am Billigsten
Informationsmängel	Qualitätsintransparenz	adverse Auslese
meritorische Güter	Verzerrung Präferenzen	Unternachfrage

Quelle: *Einführung in die Medienpolitik* (S.73) von M. Puppis, 2010, 2. Auflage, Böhlau/UTB.

Im nächsten Schritt wird jede der fünf Arten von Marktversagen im Einzelnen diskutiert werden: *öffentliche Güter*, *externe Effekte*, *Strukturprobleme des Wettbewerbs*, *Informationsmängel* und *meritorische Güter*. Diese unterschiedlichen Varianten von Marktversagen treten in der Medienindustrie auf, wenn der Markt nicht mehr funktioniert. Da Medien ihre Angebote wie jedes andere Produkt, wie zum Beispiel Gemüse, Schuhe oder Möbel vermarkten, sind bei Fehlfunktionen entsprechende Eingriffe des Staates gerechtfertigt.

### 2.3.2.1. Faktoren der Marktversagens

#### *Öffentliche Güter*

Ein Gut gilt als öffentliches Gut, wenn es von allen konsumiert werden kann und kein Ausschluss vom Konsum besteht. Die obige Tabelle spricht von Nicht-Rivalität im Konsum, was bedeutet, dass das Gut von mehreren Personen gleichzeitig konsumiert werden kann, ohne dass der Konsum anderer Personen davon beeinträchtigt wird. Bei Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum wird darauf hingewiesen, dass auch diejenigen, die nicht dafür zahlen, in den Genuss der jeweiligen Ware kommen können, ohne vom Konsum ausgeschlossen zu werden. Im Gegensatz zu öffentlichen Gütern stehen private Güter (normale Güter). Ein Beispiel wäre hierbei ein Brotlaib, welcher von einer Person gekauft

und gegessen wird und danach von niemandem anderen mehr konsumiert werden kann. Aber was passiert bei öffentlichen Gütern? Kein vernünftiger Konsument ist bereit für ein Gut zu bezahlen, wenn er es noch nutzen kann ohne dafür zu bezahlen. Da es keinerlei Motivation gibt für diese Güter zu bezahlen, stellt sich die Frage, wer solche Güter produzieren will für die man nicht entlohnt wird. Zumal die jeweiligen Güter begehrt, verlangt und nachgefragt werden, aber niemand dafür bezahlen will, kommt es zu einer Unterproduktion, die zum Versagen des Marktes führt. Damit diese öffentlichen Güter (z.B. Straßenreinigung) produziert werden können, müssen andere Finanzierungswege (z.B. Steuern) eingeführt werden.

„Medieninhalte, d. h. die übertragenen Informationen, sind zumindest partiell ein öffentliches Gut. Die Inhalte sind von Nicht-Rivalität gekennzeichnet“ (Puppis, 2010, S.74). Zum Einen können Medieninhalte (z. B. ein Zeitungsartikel, eine Radiosendung) von mehreren Personen gleichzeitig konsumiert werden. Zum Anderen sind Medieninhalte teilweise auch durch Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum gekennzeichnet. Wer nicht zahlt, hat manchmal die Möglichkeit, sie zu konsumieren, wobei dies stark vom Distributionskanal und Zahlungssystem abhängt. Während Radio oder Antennenfernsehen öffentliche Güter sind, ist Kabelfernsehen kein öffentliches Gut, sondern Clubgut. Güter, die sich durch Nicht-Rivalität im Konsum auszeichnen und das Merkmal der Nicht-Ausschließbarkeit nicht erfüllen, werden als Clubgüter bezeichnet. Im umgekehrten Fall heißen sie Allmendegüter: Wenn jeder ein Produkt (z.B. Atemluft) konsumieren kann und nicht dafür zahlen muss, dass dieses Produkt weiter produziert wird, müssen alternative Finanzierungsquellen gefunden werden, damit das Angebot am Markt bestehen bleibt. Alternative Finanzierungsquellen werden zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Unterkapitel erörtert (vgl. Puppis, 2010. S.73-75).

### *Externe Effekte*

Ein weiterer Faktor, der zu Marktversagen führen kann, ist das Auftreten externer Effekte. Externe Faktoren können als „die unmittelbaren Auswirkungen der ökonomischen Aktivitäten eines Wirtschaftsobjekts auf unbeteiligte Dritte [...]“ definiert werden (Künzler, 2009, S.41). Diese externen Effekte können positiv oder negativ sein (vgl. Kiefer, 2014, S.137) und treten auch bei Medien auf. Die Medienberichterstattung hat zum Beispiel viele Auswirkungen, wobei viele davon nicht unbedingt beabsichtigt sind. „Zeitungsbücher und Fernsehsendungen können Politikerkarrieren, Börsenkurse, Wertewandel, Kriminalität oder

ganz einfach das Befinden der Rezipienten beeinflussen.“ (Puppis, 2010, S.75). Obwohl sie eine derart wichtige Rolle spielen, können die genannten Effekte nicht immer von Spezialisten erforscht werden, da unter anderem auch Studien oft widersprüchliche Ergebnisse liefern.

### *Strukturprobleme des Wettbewerbs*

Eine weitere Art von Marktversagen können Strukturprobleme des Wettbewerbs sein, welche dann entstehen, wenn die Produktionskosten mit steigender Produktionsrate sinken. Für dieses Phänomen gibt es zwei Ursachen: *Economies of Scale* (*Größenvorteile*) und *Economies of Scope* (*Verbundsvorteile*).

Bei *Economies of Scale* sinken die Stückkosten mit der zunehmenden Anzahl der Produkte. In diesem Fall werden die Unternehmen die Produktion erhöhen, um die Kosten zu senken. Ohne das Thema zu erweitern, lässt sich sagen, dass diese Logik und Handlungsweise der Unternehmen zu Unternehmenskonzentration, Monopolstellung und gleichzeitig Verhinderung des Wettbewerbs innerhalb eines Marktes führen wird. (vgl. Sauer, 2014, S.20).

Im Gegensatz dazu ist es bei *Economies of Scope* billiger, Produkte in einem Unternehmen herzustellen, als dieselben Produkte in verschiedenen Unternehmen zu produzieren. Von dieser Logik getrieben neigen die Medienunternehmen daher dazu, Medieninhalte auf verschiedenen Plattformen anzubieten, um eine größere Anzahl von Medienkonsumenten zu erreichen und durch die Produktion dieser Produkte im selben Unternehmen die Produktionskosten zu senken.

In beiden Fällen wird, wie bereits gesagt, der Wettbewerb beeinträchtigt und Medienunternehmen haben einen starken Anreiz, Medienkonzentrationen zu schaffen (vgl. Puppis, 2010. S.76-77).

### *Informationsmangel*

Ein weiterer Faktor, der zu Marktversagen führen kann, ist der Informationsmangel. Die Bezeichnung „Informationsmangel“ bezieht sich hier auf einen Mangel an Informationen bezüglich der Qualität des gekauften Produkts. Jeder Verbraucher benötigt ausreichende Informationen, um bereit zu sein für dieses Produkt zu bezahlen. Wenn Verbraucher die

Qualität eines Produkts vor dem Kauf nicht kennen können, besteht die Gefahr, dass es nicht gekauft wird und es sich daher nicht mehr lohnt, dieses Produkt herzustellen. Es gibt vier

Arten von Produkten: Homogene Güter, wenn sowohl der Produzent als auch der Käufer über die Qualität eines Produkts informiert sind; Such- oder Inspektionsgüter, wenn sich die Qualität eines Gutes vor dem Kauf durch Beobachtungen sehr gut feststellen lässt; Erfahrungsgüter, wenn die Qualität eines Gutes erst nach dem Kauf beurteilt werden kann und Vertrauensgüter, wenn die Qualität auch nach dem Kauf schwer zu beurteilen ist. Die Erfahrungs- und Vertrauensgüter können zu Marktversagen führen. Da der Käufer vom Wert dieser Waren nicht mehr überzeugt werden kann, dem entsprechend nicht bereit ist dafür zu zahlen, werden diese Waren nicht mehr hergestellt, obwohl sie möglicherweise von guter Qualität sind. Nur Waren von geringerer Qualität bleiben auf dem Markt, weil niemand bereit ist, qualitativ hochwertigere Waren zu produzieren, die einen höheren Preis haben. Bei Medienprodukten, die meist Erfahrungs- und Vertrauensgüter sind, kommt man folglich sehr leicht zu einem Marktversagen. Weil der Wert von Zeitungen und Fernsehsendungen unmittelbar oder erst nach längerer Zeit nach dem Kauf und Konsum eingeschätzt werden kann, sind Käufer viel schwieriger zu überzeugen, für diese Güter zu bezahlen. Aufgrund dieser Qualitätsintransparenz kommt es zu einer adversen Entwicklung im Markt: Bei Produkten von geringerer Qualität, deren Preis demgemäß niedriger ausfällt, riskieren Verbraucher Geld, falls das Produkt nicht der erwarteten Qualität entspricht (vgl. Sauer, 2014, S.21-22; vgl. Künzler, 2009, S.41; vgl. Puppis, 2010, S.78).

### *Meritorische Güter*

Ein weiterer Faktor, der zu Marktversagen führen kann, sind „Meritorische Güter“. „Meritorische Güter zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Nutzen nicht klar eingeschätzt werden kann“ (Sauer, 2014, S.22). Konsumenten kaufen in der Regel Dinge, in welchen sie den konkreten und praktischen Nutzen sehen. Meritorische Güter zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Wert nicht eingeschätzt werden kann, weshalb Verbraucher nicht bereit sind, sie zu konsumieren und zu bezahlen. Wenn Güter aus Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Kultur und Massenmedien dadurch gekennzeichnet sind, dann werden sie weniger konsumiert und es besteht die Gefahr, dass sie immer weniger auf dem Markt produziert werden. In dem Fall, dass solche Verzerrungen der Präferenzen bei drohender Unternachfrage eintreten, ist der Staat gezwungen einzutreten, um die Zahl der Verbraucher zu erhöhen (vgl. Puppis, 2010, S.78-79).

Dies waren die Faktoren, die zu einem Marktversagen führen können: öffentliche Güter, externe Effekte, Strukturprobleme des Wettbewerbs, Informationsmängel und Meritorische Güter. Die langfristigen Folgen dieser Faktoren und was nach einem Marktversagen passiert, werden im Folgenden erörtert.

### **2.3.2.2. Folgen des Marktversagens**

#### *Alternative Finanzierung*

Da Medien öffentliche Güter sind, denen es an Informationen über deren Qualität mangelt und deren Konsumentenpräferenzen verzerrt sind, haben Konsumenten kein Interesse daran, für diese Inhalte zu bezahlen. In diesen Fällen sind Medienorganisationen gezwungen, nach alternativen Finanzierungsquellen zu suchen. Es werden zwei Hauptquellen, die Werbung und die öffentliche Finanzierung, unterschieden (vgl. Heinrich, 1999, S.270). Im ersten Fall zahlt die Wirtschaft für die Verbreitung von Werbung, durch welche die Möglichkeit gegeben ist, mit der Öffentlichkeit und damit mit den Konsumenten direkt in Kontakt zu treten. Konsumenten werden insofern selbst zu Gütern, deren Aufmerksamkeit an die Wirtschaft verkauft wird. Im zweiten Fall sind die Bürger eines Staates durch Steuern, Gebühren oder Beiträge verpflichtet, zur Finanzierung des Rundfunk beizutragen (vgl. Puppis, 2010. S.79).

Tatsächlich stammt in der heutigen Medienlandschaft ein großer Teil der Einnahmen von Medienorganisationen aus Werbung und nur ein geringer Teil aus Gebühren. Selbst in Fällen, in denen der Konsument für eine bestimmte Zeitung oder Zeitschrift bezahlen muss, wird nur ein kleiner Teil der Ausgaben der Medienorganisationen mit den dadurch erzielten Einnahmen gedeckt (vgl.Puppis, 2010, S.79; vgl. McQuail, 2005, S.223; vgl.Doyle, 2002, S.122).

Medienunternehmen sind daher gezwungen, auf zwei Märkten gleichermaßen präsent zu sein: Publikumsmarkt und Werbemarkt. Wie bereits erwähnt, versuchen die Medien auf dem Publikumsmarkt, die Aufmerksamkeit der Konsumenten zu gewinnen, um diese später auf dem Werbemarkt eintauschen zu können. Die beiden Märkte sind sehr eng miteinander verbunden und stehen daher in Abhängigkeit zueinander. Wächst der Publikumsmarkt, erhalten die Medien zwangsläufig mehr Werbeanfragen auf dem Werbemarkt. Der Gewinn aus dem Werbemarkt wird in weiterer Folge investiert, um den Medieninhalt zu verbessern und mehr Konsumenten anzu ziehen. Mehr Konsumenten ziehen mehr Werbung an. In diesen

Fällen handelt es sich um eine Anzeige-Auflagen-Spirale (oder die sogenannte Werbepreis-Reichweiten-Spirale). Mehr Werbung bedeutet mehr Gewinn, bessere Inhalte, mehr Publikum und wieder mehr Werbung. Umgekehrt gilt aber auch, dass wenig Werbung wenig Gewinn, schlechtere Inhalte, weniger Publikum und wieder weniger Werbung bedeutet (vgl. Puppis, 2010, S.80).

Die Präsenz eines Medienunternehmens auf dem Werbemarkt hat auch einen inhaltlichen Einfluss. Ab diesem Zeitpunkt konzentriert sich das Unternehmen auf jenes Publikum, an welchem auch die Wirtschaft Interesse zeigt und an welche Werbebotschaften addressiert werden. Die Bedürfnisse von nichtwerberelevanten Bevölkerung werden nicht mehr berücksichtigt. Die Ausrichtung der Massenmedien auf das Zielpublikum wird nicht mehr von journalistischen Kriterien bestimmt, sondern vom Werbemarkt. Ebenso können die jeweiligen Medienunternehmen in der Berichtserstattung gegenüber denjenigen Wirtschaftsunternehmen, von denen sie durch Werbung Geld erhalten, keine kritische Position mehr einnehmen. Der Werbemarkt gewinnt damit einen gewissen Einfluss auf die Medien. (vgl. Sauer, 2014, S.23; vgl. Puppis, 2010, S.83)

### *Medienkonzentration*

Neben der Suche nach anderen Finanzierungsquellen ist ein weiteres Szenario die Entstehung einer Medienkonzentration. Medienkonzentration kann zu Marktversagen führen. Die Medienkonzentration hat nicht nur ökonomische Merkmale, sondern weist auch gewisse publizistische Merkmale auf. Einige ökonomische Merkmale von Marktmacht wurden oben aufgeführt, unter welchen das Medienunternehmen unter anderem günstiger produzieren kann, gleichzeitig aber die Flexibilität seiner Angebote reduziert. Nachteile für die Öffentlichkeit der Medienkonzentration sind auch publizistische Merkmale, wie etwa die Einschränkung der Meinungsvielfalt und die vorherrschende Meinungsmacht (vgl. Paal, 2010, S.155). Puppis erklärt diesbezüglich: „Medienkonzentration kann ganz allgemein als eine Zusammenballung ökonomischer (Umsatz von Medienunternehmen) und publizistischer Größen (Auflage von Titeln oder Reichweite von Sendern) definiert werden.“ (Puppis, 2010, S.83). Heinrich beleuchtet die Situationen, in denen die Medienkonzentration erreicht ist, indem er zwischen internem Wachstum, das auftritt, wenn das Medienunternehmen andere Marktanteile gewinnt, die in der Vergangenheit der Konkurrenz gehörten und externem Wachstum, welches zum Beispiel bei Fusionen mit anderen Unternehmen vorzufinden ist (vgl. Heinrich, 2001, S.120). Unter den oben aufgeführten Faktoren kann eine

Medienkonzentration durch Strukturprobleme des Wettbewerbs erreicht werden. Ein unregulierter Markt führt zu Marktversagen und somit zur Entstehung von Monopolen und Oligopolen, was laut Duden.de als die „Form des Monopols, bei der der Markt von einigen wenigen Großunternehmern beherrscht wird“ darstellt (vgl. McQuail 2005, S.228). Trappel et al. spricht von vier Arten der Konzentration: *Horizontale Konzentration*, *Vertikale Konzentration*, *Multimediale bzw. Mediendiagonale Konzentration* und *Konglomerate oder branchendiagonale Konzentration* (vgl. Trappel et al. 2002, S.62). Die *Horizontale Konzentration* bezeichnet den Zusammenschluss von Medienunternehmen innerhalb derselben Medienbranche, wie beispielsweise den Zusammenschluss zweier Zeitungen. *Vertikale Konzentration* bezeichnet den Zusammenschluss von Medienunternehmen, die auf verschiedenen Produktionsebenen tätig sind, sei es Beschaffung, Produktion oder Distribution. *Multimedia bzw. Mediendiagonale Konzentration* bezeichnet den Zusammenschluss von Medienunternehmen aus unterschiedlichen Medienbereichen. In weiterer Folge wird zum Beispiel ein Medienunternehmen nach der Fusion sowohl Zeitungen als auch Fernseh- und Radiostationen besitzen. *Konglomerate oder branchendiagonale Konzentration* bezeichnet den Zusammenschluss von Medienunternehmen mit Unternehmen außerhalb der Medienbranche und werden auch Mischkonzerne genannt.

Medienkonzentration wird als Problem wahrgenommen und es gibt eine Reihe von Gründen, die für ihre Problemhaftigkeit sprechen. Aus ökonomischer Sicht kann Wettbewerb bei Medienkonzentration nicht richtig funktionieren, wie auch McChesney feststellt: „For themselves, sane capitalists want as little competition as possible [...]“ (McChesney 2003, S.128). Medienkonzentration bringt nur Vorteile für Oligopolisten und Monopolisten, da sie letzten Endes den gesamten Profit für sich alleine beanspruchen können. Aus gesellschaftspolitischer Sicht können hingegen Monopole und Oligopole nicht als Vorteil gewertet werden, da sie nur Vorteile für Einzelpersonen beziehungsweise Gruppen und nicht für die Gesellschaft als Gesamtheit bringen. Bei Medienkonzentrationen liegt die ganze Macht einigen wenigen Medienunternehmen, wodurch anderen kleineren Medienunternehmen nur wenig Raum zur Entstehung und Entwicklung bleibt. Wie bereits erwähnt, können Medienkonzentrationen insofern auch publizistische Konsequenzen haben, da sie sowohl Medienstrukturen als auch Medieninhalte in Bezug auf deren Vielfalt beeinflussen. Diversität bringt grundsätzlich Diversität, aber wo es keine Diversität auf der strukturellen Ebene gibt, kann auch keine Diversität auf der Meinungsebene erwartet werden. Bei Medienkonzentrationen werden die Redaktionen weitgehend die gleiche redaktionelle

Linie haben. Wir schließen mit einem Zitat von Doyle: „Concentrated ownership patterns sometimes reflect motives other than profit maximisation – for example a desire on the part of proprietors to gain political influence through ownership of a large number of newspaper titles“ (Doyle 2002, S.126).

### **2.3.3. Gesellschaftlich-politische Begründung**

Wurden im vorangegangenen Unterkapitel die ökonomische Gründe dargestellt, die den Eingriff des Staates oder anderer Behörden mittels Regulierung von Medienorganisationen rechtfertigen um Vielfalt zu gewährleisten, so werden in diesem Unterkapitel die Gründe für eine Regulierung aus gesellschaftspolitischer Sicht dargestellt. Wie Puppis feststellt, reicht eine Regulierung, die Marktversagen korrigiert und einen fairen Wettbewerb gewährleistet, nicht aus (vgl. Puppis, 2010, S.87). Seit ihrer Entstehung sind Medienorganisationen soziale, kulturelle oder politische Aufgaben übertragen worden, die über die bloße Daseinsberechtigung des wirtschaftlichen Gewinns hinausgehen. „[The media are] ,not just any other business‘, and tend to be burdened with a considerable weight of public responsibility, whether they like it or not (sometimes they do)“ (McQuail 2005, S.233). Die Rolle der Medien ist für die Gesellschaft äußerst zentral, was auch den Drang sie zu regulieren, erklärt.

Aus sozialer und kultureller Sicht haben Medien die Funktion, die gesellschaftliche Realität zu formen, indem sie Werte, Normen und Wissen vermitteln. Sie tragen zur Schaffung individueller und kollektiver Identitäten bei und tragen zum sozialen Zusammenhalt und zur Integration des Einzelnen in die Gesellschaft bei (vgl. McQuail, 2005, S.4). „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“ (Luhmann, 1996, S.9).

Aus politischer Sicht bieten die Medien eine Plattform, auf der Ideen und politische Inhalte ausgetauscht werden können. Hier finden politische Debatten statt, und diese Funktionen sind für das Funktionieren einer gesunden Demokratie unverzichtbar. Die Massenmedien werden nämlich zur politischen Meinungs- und Willensbildung benötigt (vgl. Freedman, 2008, S.7). Man kann also sowohl von einer Informationsfunktion, als auch von einer Kontrollfunktion politischer Macht in der Demokratie sprechen (vgl. Puppis, 2010, S.88).

Die Massenmedien haben eine öffentliche Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und müssen im öffentlichen Interesse handeln, was das Eingreifen des Staates rechtfertigt, um sie durch Regulierung an diese Verantwortung zu erinnern (vgl. McQuail, 2005, S.4). Durch die Regulierung wird der Markt korrigiert, sodass ein fairer ökonomischer Wettbewerb möglich ist. Auch eine Korrektur des Marktes sollte erwogen werden, um einen publizistischen Wettbewerb zu ermöglichen. Die Regulierung muss auch die Qualität und Produktion einiger Medieninhalte fördern, durch die die Massenmedien, die ihnen zugewiesenen sozialen, kulturellen und politischen Aufgaben erfüllen können (vgl. Puppis, 2010, S.88). Hier scheint es einen Widerspruch in der Tatsache zu geben, dass sich der Staat einmischt, obwohl Demokratien eigentlich vehement für Meinungsfreiheit und die Unabhängigkeit der Massenmedien eintreten, aber dies ist hier nicht der Fall. Medienpolitik befasst sich hauptsächlich mit Medienstrukturen und weniger mit Medieninhalten. Und wenn bestimmte Regulierung auf inhaltlicher Ebene in Betracht gezogen werden, dann werden sie aus Gründen des Schutzes anderer Freiheiten, wie des Urheberrechts, des Jugendschutzes oder anderer Rechte, vorgenommen.

Wie Puppis feststellt: „Es besteht die Gefahr, dass Medien ohne entsprechende Regulierung nur noch kommerziellen Zielen dienen“ (Puppis, 2010, S.89). Damit ist das Plädoyer der Regulierung für eine kritische, vielfältige und qualitative Berichterstattung durchaus berechtigt.

## 2.4. Theoretische Ansätze

In Bezug auf die theoretischen Ansätze der Regulierungstheorie unterscheiden Forscher zwischen drei Arten: interessenszentrierte Ansätze, institutionenzentrierte Ansätze und ideenzentrierte Ansätze (vgl. Puppis, 2010, S.51).

### 2.4.1. Interessenszentrierte Ansätze

*Die interessenszentrierten Ansätze* konzentrieren sich, wie der Name schon sagt, auf die Interessen, die hinter dem Regulierungsprozess liegen. Aus dieser Sicht ist die Regulierung ein Instrument, mit dem bestimmte Interessen verfolgt werden. Je nachdem, um welche Interessen es sich handelt, werden zwei Richtungen erkannt: *Normative interessenszentrierte Ansätze* und *Positive interessenszentrierte Ansätze* (vgl. Puppis, 2010, S.52; vgl. Majone 1996, S.29).

Die erste davon, auch *Public-Interest-Theorie* genannt, gilt als die älteste Theorie zur Entstehung und Erklärung der Regulierung. Nach dieser Theorie ist das höchste Interesse das öffentliche Interesse, das eigentlich im Mittelpunkt eines jeden Regulierungsprozesses stehen muss. Zwischen öffentlichen und privaten Interessen besteht ein permanenter Konflikt, weswegen der Staat verpflichtet ist, mit Hilfe der Regulierung die öffentlichen Interessen zu verfolgen und durchzusetzen und dies zum Nutzen aller, nicht nur eines begrenzten Kreises der Bevölkerung. Verfolgt der Staat wirtschaftliche Ziele, so ist er verpflichtet, Marktversagen zu verhindern. Dies wäre nach dieser Theorie im öffentlichen Interesse (vgl. Puppis, 2010, S.52; vgl. Majone, 1996, S.29; vgl. Jarre, 2002, S.61). Verfolgt der Staat durch Regulierung soziale Ziele, müsste er beispielsweise bestimmte Standards und Normen, „wie qualitativ hochwertige Unterhaltungs-, Informations- und Bildungsprogramme, Unparteilichkeit, größtmögliche Reichweite und Unabhängigkeit mittels Regulierung“ erfüllen (Puppis, 2010, S.52).

Andererseits bringen die Kritiker der Public-Interest-Theorie andere Argumente vor, was die Rechtfertigung der Regulierung betrifft. Diese Ansätze, auch bekannt als *Private-Interest-Theorie* oder *Regulatory Failure*, gehen davon aus, dass sich Regulierungsbehörden im Laufe der Zeit vom öffentlichen Interesse entfernen und schließlich die privaten Interessen derjenigen vertreten, die sie regulieren. Diese Theorien werden in drei Gruppen eingeteilt: *instrumentelle Ansätze*, *strukturelle Ansätze* und *Capture Theory*. Nach *instrumentellen Ansätzen* läge das „Regulierungsversagen“ an der Regulierungsbehörde. *Die strukturellen Ansätze* hingegen sehen das Problem darin, dass Regulierenden mehr Ressourcen (Personal, Geld, Einfluss) zuständen als den Regulierern. *Die Capture Theory*, welche die bekannteste dieser Theorien ist, besagt, dass Regulierungsbehörden von wohlhabenden Wirtschaftsakteuren beeinflusst, korrupt handeln, indem sie sich die Interessen dieser Akteure aneignen und in deren Interesse handeln, anstatt diese Akteure zu regulieren. Bei diesen Theorien stehen private Akteure und deren Interessen im Vordergrund. Forscher glauben, dass man tatsächlich von einem gewissen „Tauschgeschäft“ sprechen kann. Politiker, die an Neuwahlen denken, tauschen günstige politische Entscheidungen mit mächtigen Wirtschaftsakteuren aus, um (Wahlkampf-) Geld zu gewinnen. Offensichtlich werden diese Theorien ihrerseits auch kritisiert, indem argumentiert wird, dass hinter Regulierungsentscheidungen nicht nur wirtschaftliche Erwägungen stehen, sondern auch andere Beweggründe wie Altruismus und Ideologien hinter solchen Entscheidungen stehen können. Weiters betonen jene, dass auch private Organisationen, wie beispielsweise

Medienorganisationen, Einfluss auf die Regulierung hätten (vgl. Puppis, 2010, 52-53; vgl. Jarren, 2002, S.62; vgl. Majone, 1996, S.31; vgl. Künzler, 2009, S.70-71; vgl. Sauer, 2014, S.13).

#### **2.4.2. Institutionenzentrierte Ansätze**

Wenn die interessenzentrierten Ansätze die Interessen berücksichtigen, die den Regulierungsprozess motivieren, sind die *institutionenzentrierten Ansätze* der Ansicht, dass die Institutionen eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. Daher liegt der Fokus in diesen Theorien auf Strukturen, Prozessen und Arrangements von Institutionen. Diese Theorien sind wiederum dreigeteilt: *Rational Choice Institutionalismus*, *Historischer Institutionalismus* und *Soziologischer Institutionalismus*.

„Regulation is thus seen as shaped not so much by notions of public interest or competitive bargaining between different private interests but by institutional arrangements and rules (legal and other)“ (Baldwin & Cave, 1999, S.27).

Innerhalb des *Rational Choice Institutionalismus* spricht die *Agency Theorie* von einer Informationsasymmetrie, zwischen Prinzipal (Regierung) und Agent (Regulierungsbehörde). Diese Asymmetrie nutzt der Agent als Auftragnehmer tendenziell im eigenen Interesse und zum Nachteil des Prinzipals als politischer Auftraggeber, weil der Agent über mehr Informationen auf seinem Gebiet als der Prinzipal verfügt. Die Frage, die sich stellt, ist, wie der Prinzipal es schafft, den Agenten zu kontrollieren (vgl. Künzler, 2009, S.72, vgl. Majone, 1996, S.36).

Im *Historischen Institutionalismus* werden Institutionen als Elemente gesehen, die den Pfad der Regulierung beeinflussen. Die Betonung liegt also auf die Bedeutung von Pfandabhängigkeiten. Die vergangenen Entscheidungen, Praktiken und Verfahren dieser Institutionen können den historischen Verlauf der Regulierung erklären und wie er war oder sein wird (vgl. Baldwin & Cave, 1999, S.30; vgl. Puppis, 2010, S.54).

*Der Soziologische Institutionalismus*, auch bekannt als neoinstitutionalistische Organisationstheorie, sieht Institutionen vielmehr als Organisationen. In diesem Sinne implementieren Regulierungsorganisationen bestimmte Strukturen und Prozesse nicht, weil sie effizient sind, sondern weil dies von der Organisationswelt erwartet wird.

### 2.4.3. Ideenzentrierte Ansätze

Die dritte Kategorie von Ansätzen sind die ideenzentrierten Ansätze. In ihrem Fall wird vorgeschlagen, dass die Regulierung durch die dahinter stehenden Ideen erklärt wird. Puppis weist auf eine Reihe von Synonymen für den Begriff der Idee hin: Man kann „von normativen Vorstellungen, Wahrnehmungen und Zielsetzungen... (wie etwa Leitbilder oder Ideologien)“ sprechen (Puppis, 2010, S.55). Ideen können Regulierung erklären, d.h. was und wie etwas als Problem empfunden wird. Ideen liefern auch Annahmen darüber, wie ein Problem gelöst werden kann und welche konkreten Lösungen angewendet werden können. Ideen liefern auch Vorstellungen davon, welche Ziele in der Gesellschaft verfolgt werden sollen (vgl. Künzler, 2009, S.103-111).

Ein weiterer Vorteil dieser Ansätze ist die Tatsache, dass bestimmte Regulierungstraditionen mit ihrer Hilfe erklärt werden können. Durch die Fokussierung auf Ideen kann verdeutlicht werden, warum bestimmte Staaten einen bestimmten Verlauf in der Regulierungsgeschichte haben und andere Staaten einen anderen. In den USA ist beispielsweise ein staatlicher Eingriff nur bei Marktversagen gerechtfertigt, wobei der Staat in solchen Situationen dann dazu verpflichtet ist, einzutreten, um den Wettbewerb zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu können in Europa staatliche Behörden mit der Absicht eingreifen, bestimmte soziale Ziele zu verwirklichen. Damit kann auch erklärt werden, warum die USA eine längere Geschichte der Regulierung privater Medienunternehmen haben, während in Europa der staatseigene Rundfunk keiner Regulierung bedurfte. Die Ideologien, die diesen Staaten zugrunde liegen, können die Unterschiede und Traditionen in Bezug auf die Regulierung erklären. So dient etwa die Regulierung in Deutschland nicht hauptsächlich der Vermeidung von Marktversagen, sondern der Durchsetzung öffentlicher Interessen, einschließlich der Vermeidung sozialer Konflikte. Hat in den USA die Regulierung wirtschaftliche Erwägungen, so ist in Deutschland die sehr stark staatlich geprägte Regulierung eher sozial-politisch motiviert (vgl. Jarren, 2002, S.70). Majone fasst die Unterschiede zwischen der amerikanischen und der europäischen Tradition in Bezug auf die Regulierung wie folgt zusammen:

„The main difference between the American and the traditional European approach to [...] regulation has been ideological, rather than technical or institutional. The American rejection of nationalization in favour of statutory regulation expressed a widely held belief that the market works well under normal circumstances and should

be interfered with only in clearly defined cases of market failure [...]. In Europa, on the other hand popular acceptance of the market as an engine of progress is a more recent phenomenon.“ (Majone, 1996, S.50)

Jedoch registrierten Forscher in den jüngsten Entwicklungen eine Annäherung der europäischen und amerikanischen Regulierungsphilosophie. „*Statutory regulation by independent agencies - sometimes called, for historical reasons, «American-style regulation» - is rapidly becoming the most important mode of regulation, indeed the leading edge of public policy-making in Europe*“ (Majone, 1996, S.47).

Dieses Unterkapitel soll nun mit einer kurzen Zusammenfassung abgeschlossen werden. Es wurden drei Ansätze identifiziert, die darauf abzielen, die Regulierung zu erklären: interessenszentrierte, institutionenzentrierte und ideenzentrierte Ansätze, wobei jeder von ihnen einen bestimmten Aspekt des Regulierungsprozesses betont. So kann mit einem auf Interessen liegenden Fokus recherchiert werden, für wen eine Regulierung Vorteile bringt. Durch die Fokussierung auf Institutionen werden Regulierungsorganisationen erforscht und Pfandabhängigkeit eruiert. Die Betonung von Ideen hat hingegen die Rolle, aufzudecken, welche Leitbilder dem Regulierungsprozessen zugrunde liegen und welche Regulierungstraditionen sich daraus ableiten.

### **3. Modelle der Medienregulierung**

In diesem Kapitel werden die Modelle erörtert, die aktuell im Regulierungsprozess existieren. Nach einer kurzen Einführung aller bestehenden Modelle wird der Fokus auf das Modell gelegt werden, nach dem das Internet reguliert wird. Jene Modelle werden deshalb behandelt, weil der Zweck dieses Papiers darin besteht, zwei Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene, die genau diesen Bereich des Internets betreffen, im Anschluss darauf zu analysieren. Eine wesentliche Frage, die hier im Mittelpunkt steht ist, das Verhalten von Medienunternehmen im digitalen Markt und soll im Nachstehenden behandelt werden.

#### **3.1. Grundlagen**

Die Vorstellung der bestehenden Modelle, durch die die klassischen Kommunikationsformen reguliert werden, ist insofern relevant, da für die Regulierung des Internets, die als neueste Form der Kommunikation gilt, Vorgängermodelle verwendet werden. Diese

Regulierungsmodelle bestehen für die Presse, Telekommunikation, Fernsehen und Radio. Die Regulierung der Presse wird als Printmedienmodell, die Regulierung der Telekommunikation als Common-Carrier-Modell und die Regulierung des Fernsehen und Radio als Rundfunkmodell bezeichnet. Diese drei Formen der Regulierung lassen sich laut Küllmer unter vier Gesichtspunkten analysieren: die Infrastruktur; die Inhalte; die Sendefreiheit, die den Zugang von Medienanbietern zu Veröffentlichungswegen meint und die Empfangsfreiheit, die den Zugang von Medienkonsumenten zu Empfangswegen beschreibt (vgl. Küllmer, 2019, S.40).

Wenn man jeden dieser vier Aspekte allgemein diskutiert, bevor man zur konkreten Analyse jedes einzelnen Modells übergeht, kann gesagt werden, dass die Regulierung der Infrastruktur die technischen Anforderungen jeder Kommunikationsform berücksichtigt. Zum Beispiel im Bereich der Telekommunikation, welche die Telefonie und Telegrafie umfasst, und im Bereich des Rundfunks, welcher auf Übertragungsinfrastrukturen wie Kabel- oder Funkfrequenzen basiert, wird eine stärkere Regulierung erwartet, weil zum Beispiel die Frequenz begrenzt ist. Es handelt sich bei Telekommunikation um eine private Kommunikation, weswegen es in Demokratien hier keine Regulierung gibt. Dasselbe gilt für die Presse, die Pressefreiheit genießt. Im Fernsehen ergeben sich gewisse inhaltliche Einschränkungen, weil Kinder geschützt werden müssen oder weil zum Beispiel der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine gewisse Grundlage bieten muss, die die politische und kulturelle Bildung der Konsumenten ermöglicht. Beziiglich der Regulierung der Sende- und Empfangsfreiheit in der Presse hat jeder die Berechtigung Beiträge zu verfassen oder zu lesen. Während es bei der Presse keinerlei Einschränkungen gibt, muss hingegen beim Rundfunk jeder, der senden will, über eine Lizenz verfügen oder ein Empfangsgerät zum Hören oder Sehen besitzen. Weitere Einzelheiten können der Abbildung 6 entnommen werden. (vgl. Küllmer, 2019, S.40-41).

#### **Abbildung 6. Modelle der Medienregulierung**

	<i>Printmedien</i>	<i>Common Carrier</i>	<i>Rundfunk</i>	<i>Trägermedien</i>
<i>Regulierung der Infrastruktur</i>	teilweise	stark	stark	teilweise
<i>Regulierung der Inhalte</i>	keine	keine	teilweise	stark
<i>Sendefreiheit (Zugang)</i>	offen	offen	eingeschränkt	offen
<i>Empfangsfreiheit (Zugang)</i>	offen	eingeschränkt	offen	offen

Quelle: *Die Regulierung Von Internetinhalten in Demokratischen Systemen: Deutschland, Großbritannien, USA* (S.41) von B. Küllmer, 2019, Springer.

Es werden konventionell drei Modelle der Medieregulierung anerkannt. In der vorliegenden Präsentation des Sachverhalts wird Küllmers Vorschlag für vier Regulierungsmodelle berücksichtigt. Als viertes Modell wird die Regulierung der Trägermedien betrachtet, da Trägermedien einige Ähnlichkeiten mit dem Internet aufweisen. Trägermedien sind laut Küllmer solche Medien, die zu jeder Zeit gesehen und gehört werden können, unabhängig von einer bestimmten Zeit oder einem bestimmten Ort, wie es bei Fernsehhalten der Fall ist. Trägermedien „sind Filme, gespeicherte Musik und Computerspiele, die in der Regel auf Datenträgern gespeichert und von Konsumenten gekauft werden. Der Konsum erfolgt zeitlich und räumlich individuell“ (Küllmer, 2019, S.41). Wie in der obigen Tabelle zu sehen ist, unterliegen diese gespeicherten Medien einer starken inhaltlichen Regulierung, sei es von Seiten des Staats oder anderen Co-Regulierungsinstanzen. Im Bereich der Infrastruktur ist die Regulierung teilweise vorhanden und in Bezug auf dessen Zugang kann man sagen, dass er offen ist.

Wenn einige Beobachtungen auch für die anderen drei klassischen Modelle der Regulierung gemacht werden müssen, kann gesagt werden, dass *Printmedien*, die die gedruckte Form der Medieninhalte darstellen (z. B. Zeitungen, Zeitschriften), sehr wenig reguliert sind, wenn es um Infrastruktur oder Inhalte geht. In der Presse herrscht das Prinzip der Pressefreiheit. Es gibt keine staatliche Zensur, lediglich einen Drang nach Vielfalt und Ausgewogenheit in einer pluralistischen Medienlandschaft. Eine gewisse Einhaltung des journalistischen Ethos und selbstverständlich die Achtung der Persönlichkeitsrechte, Werbevorgabe werden erwartet.

Im *Common Carrier Modell* werden Telekommunikationsdienste wie Post, Telefonie, Telegrafie betrachtet. Eine Regulierung auf der inhaltlichen Ebene findet hier nicht statt, jedoch ist sie auf der Ebene der Infrastruktur sehr stark. Dies geschieht, damit der Staat sicherstellen kann, dass es zu keiner Diskriminierung der Bevölkerung hinsichtlich der

Versorgung zu angemessenen Preisen kommt. In den USA wurde die Telekommunikation von Anfang stark vom Staat reguliert, obwohl sie unter einem privaten Monopol stand. In Europa dagegen war die Telekommunikation Teil eines staatlichen Monopols, was letztendlich dazu führte, dass der Staat auch einen starken Einfluss auf sie ausübt. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts kam es im Bereich der Telekommunikation zu einer Welle von Privatisierungen und Liberalisierungen. Küllmer weist auf fünf wichtige Aspekte dieser Welle hin. Erstens verlangte der Staat trotz Liberalisierung und Privatisierung, dass eine Grundversorgung der Bewölkerung garantiert wird. Dies bedeutet unter anderem, dass grundlegende Kommunikationsdienste auch dort bereitgestellt werden müssen, wo es wirtschaftlich nicht rentabel wäre. Zweitens musste die Infrastruktur erhalten und aufgebaut werden, auch wenn dies nicht unbedingt im Interesse der Investoren war. Drittens mussten die ehemaligen Monopolisten kleinen Anbietern erlauben, sich am Markt zu etablieren. Alle Anbieter mussten Zugang zum Markt haben. Kunden aller Unternehmen, ob klein oder groß, sollten miteinander kommunizieren dürfen und keine Nachteile davon tragen, wenn sie das Unternehmen wechseln wollten. Viertens musste auch im Fall der Liberalisierung die Verteilung von Lizzenzen, anderen Ressourcen und Telefonnummern koordiniert und reguliert erfolgen. Fünftens müssen die technischen Standards für eine reibungslose Kommunikation über die Grenzen der einzelnen Anbieter hinweg geregelt werden. Die Common-Carrier Modellregulierung wurde etwas ausführlicher dargestellt, da das Internet, das das Interessengebiet dieser Arbeit darstellt, auch heute noch vielen Vorschriften dieses Modells der Regulierung in Sachen Infrastruktur unterliegt. Zunächst wurde das Internet als Teil der Telekommunikationsbranche betrachtet, bedurfte aber aufgrund seines besonderen Charakters einer besonderen Behandlung. Der grundlegende Unterschied liegt in der Empfangsgfreiheit. Bei Telekommunikation, Telefonie oder Telegrafie findet der Empfang in einem privaten Raum statt, während beim Internet der Empfang öffentlich stattfindet, insofern jeder die Informationen aus dem Internet sehen und weitergeben kann (vgl. Küllmer, 2019, S.45-46).

Bei der *Rundfunkregulierung* werden, wie bereits erwähnt, Fernsehen und Hörfunk reguliert. Aus Sicht der Infrastruktur und der Sendefreiheit lässt sich sagen, dass Regulierungen vorhanden sind und im Fall der Technologie in starkem Ausmaß. Wer Fernseh- oder Hörfunksendungen ausstrahlt will, braucht Lizzenzen. Auch auf inhaltlicher Ebene sollen Fernsehen und Hörfunk ihre gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Aufgaben erfüllen. In demokratischen Ländern kann man derzeit von einem dualen System sprechen, also der Koexistenz von öffentlichem Rundfunk mit privaten Sendern. Man kann über

„positive Verpflichtungen“ und „negative Vorschriften“ sprechen. Die „positiven Verpflichtungen“ beziehen sich auf „inhaltliche Anforderungen“, wie „Verpflichtung zu Ausgewogenheit der Berichterstattung oder Vielfalt des inhaltlichen Angebots [...]. Konkrete inhaltliche Vorgaben sind aufgrund der Medienfreiheit in der Regel nicht gestattet.“ (Küllmer, 2019, S.43). Die „negativen Vorschriften“ beziehen sich auf „inhaltliche Beschränkungen“, wie etwa die Gewährleistung von Persönlichkeitsrechten, Einhaltung des Jugendschutzes oder Bekämpfung von Diskriminierung.

Dieses Unterkapitel über die klassischen Regulierungsmodelle schließt mit Puppis Auflistung der vier Ursachen, die zur Entstehung dieser Regulierungsmodelle führten. Erstens haben historische und politische Umstände zu Regulierungsmustern beigetragen.

Zweitens hängt der Grad der Regulierung maßgeblich vom Einfluss der Kommunikationsform auf die Gesellschaft ab. Es wird erwartet, dass eine Form der Kommunikation stärker reguliert wird als andere, wenn diese Form eine sehr große Rolle bei der Bildung der öffentlichen Meinung spielt. Drittens wird der Regulierungsgrad auch davon abhängen, wie gut bestimmte Distributionstechnologien reguliert werden können. Viertens wird die Intensität der Regulierung auch davon abhängen, ob um eine Verteilung knapper Ressourcen (z.B. Frequenzen) möglich ist (vgl. Puppis, 2010, S.65).

### **3.2. Konvergenz der Medien**

Ein sehr wichtiger Aspekt, der innerhalb der Regulierungsmodelle diskutiert werden muss, ist das Konzept der Konvergenz. Konvergenz kann als das Auflösen von Grenzen zwischen verschiedenen Kommunikationsformen aufgrund von Digitalisierung definiert werden. Konnte früher der Unterschied zwischen einer Zeitung und einer Radiosendung aufgrund der Tatsache, dass sie unterschiedliche Distributionstechnologien verwendeten, sehr gut definiert werden, so ist die Situation heute komplizierter. Inhalte, die für Presse, Radio oder Fernsehen erstellt wurden, sind heute im digitalen Raum präsent. Man spricht von einer technischen Konvergenz, die sich auf „das Zusammenwachsen der hinter Rundfunk, telekommunikation und Computer stehenden Technologien aufgrund der Digitalisierung“ bezieht (Puppis, 2010, S.66). Man spricht auch von „unternehmerischer Konvergenz“, wenn die Grenzen zwischen verschiedenen Medien- oder Kommunikationsindustrien diffus werden. Auch von „rezeptiver Konvergenz“ ist die Rede, wenn neue mediale Angebote entstehen, die die Art der Nutzung verändern könnten.

Auch auf das bisher in dieser Arbeit behandelte Thema Medienregulierung kann das Phänomen der Konvergenz Auswirkungen haben. Die Grenzen zwischen verschiedenen Regulierungsmodellen drohen, basierend auf der verwendeten Distributionstechnologie, zu verschwinden. Wenn die Grenzen zwischen Kommunikationsformen verschwimmen, wie bei Telekommunikation und Radio, dann wird es natürlich schwieriger, bestimmte Medieninhalte dem einen oder anderen Modell zuzuordnen. In einem solchen Zusammenhang kann dank der Digitalisierung auch von einer Konvergenz der Regulierung gesprochen werden. Die Forscher vermuten, dass mit dem Auflösen der Grenzen zwischen verschiedenen Regulierungsmodellen ein einziges Regulierungsmodell erreicht werden wird. Wenn über eine Konvergenz der Regulierung nachgedacht wird, bedarf es natürlich auch einer Konvergenz der Regulierungsbehörden (des sogenannten „Single Regulator“), die für die Regulierung aller Medien- und Kommunikationszweige zuständig sein werden. Dies wird von der Medienbranche gewünscht, da es für sie verschiedene Vorteile mit sich bringt. Vorgesehen ist, dass die Regulierung nach dem Distributionskanal nicht mehr wie bisher erfolgen wird. Diese Perspektive eines einheitlichen Regulierungsmodells wird jedoch kritisiert, wie aus den folgenden Ausführungen hervorgeht: „At its most extreme this view asserts that if communications technologies converge, then there must be a converged regulatory framework across the communications sector [...]. Many of these assertions are highly questionable“ (Levi, 1999, S.143). Es wird stattdessen ein Modell einheitlicher Infrastruktur- und abgestufter Inhaltsregulierung vorgeschlagen (vgl. Puppis, 2010, S.65-69).

### **3.3. Internetregulierung**

#### **3.3.1. Grundlagen**

Infolgedessen das Interesse der vorliegenden Arbeit darin besteht, die Mediaregulierung in Europa, genauer gesagt die Vorschriften, unter denen digitale Märkte und digitale Dienste funktionieren müssen, zu analysieren, ist es wichtig, die Internetregulierung genauer zu betrachten.

„The Internet has developed in a spirit of de facto freedom from any control and in its early days was considered as a ‚common carrier‘ medium, using the telecommunications system for the transmission and exchange of messages and information“ (McQuail 2005, S.238).

Zwei äußerst wichtige Aspekte können aus McQuails Aussage hervorgehoben werden. Erstens, dass das Internet „lawless“ wäre, wie Nicolas P. Suzor in dem Buch mit demselben Titel behauptet. Das Internet unterlag in der Vergangenheit nur wenigen Gesetzesauflagen. Inhaltlich gab und gibt es im Internet zum Teil immer noch große Freiheiten. Zweitens verdankt die Internetregulierung viel dem Common Carrier-Modell, das auf der Telekommunikationsinfrastruktur aufbaut. Die Idee hinter der Internetregulierung war, in Bezug auf den Zugang gleiche Chancen für alle zu schaffen. Auf Ebene der Europäischen Union zum Beispiel ist Medienpolitik seit Jahren darauf ausgerichtet, die digitale Spaltung („Digitale Divide“) durch verschiedene Strategien und Initiativen zu beseitigen.

Das Internet hat in der Gesellschaft erheblich an Bedeutung gewonnen und übt einen immensen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung aus, vergleichbar oder sogar größer als traditionelle Massenmedien. Seine Eigenschaften erfordern eine besondere Herangehensweise an die Regulierung. Um einen korrekten Ansatz zu entwickeln, ist es wichtig, ein korrektes Verständnis davon zu haben, was das Internet überhaupt ist.

Puppis macht eine wichtige Unterscheidung in Bezug auf das Internet, nämlich folgende: „Das Internet ist ein globales und dezentrales Rechnernetz. Allerdings handelt es sich nicht um ein neues Medium, sondern um einen Kommunikationsraum, der verschiedenste Anwendungen (Kommunikationsmodi) wie das World Wide Web oder E-Mail erlaubt.“ (Puppis, 2010, S.259). Es geht hier demnach um ein dezentrales Kommunikationsnetz, das aus vielen anderen Netzwerken und Computern besteht, die miteinander verbunden sind.

Im Vergleich zu Presse, Radio oder Fernsehen ist das Internet ein interaktives Medium, bei dem sowohl Sender als auch Empfänger ganz einfach die Plätze wechseln können. Der Empfänger kann seine zu empfangenden Inhalte selbst auswählen und kann mit sehr geringem Aufwand, seien es Kosten oder Know-How, selbst zum Sender werden. Auch das Internet bietet ein nie dagewesenes multimediales Angebot, bei dem Text, Bild, Ton und Video gleichzeitig empfangen und übertragen werden können. Ebenfalls besonders ist die Tatsache, dass man im Internet wählen kann, wie die Kommunikation erfolgen soll: Wird es sich um eine Kommunikation handeln, die sich an ein Massenpublikum oder an ein individuelles und gezieltes Publikum richtet? Das Internet ist mehr als nur ein Distributionskanal, es ist vielmehr ein Kommunikationsraum, wo verschiedene Kommunikationsmodi oder Internetdienste möglich sind (vgl. Puppis, 2010, S.257).

Puppis identifiziert vier solcher Kommunikationsmodi, welche das World Wide Web, E-Mail, Chats und Usenet sind. Jedes dieser Kommunikationsmodi weist seine Besonderheiten auf: „Das WWW zum Beispiel besteht aus einer one-to-many-Kommunikation, die multimediale Inhalte und nicht nur reinen Text enthalten kann, asynchron abläuft und nur wenig Interaktivität erlaubt.“ (Puppis, 2010, S.257). Bei Usenet und Chats handelt es sich um eine Many-to-Many-Kommunikation, die nur Text enthält. Der Unterschied zwischen den beiden besteht darin, dass das Usenet asynchron und der Chat synchron ist und dass der Chat eine hohe Interaktivität im Vergleich zum Usenet, das nur eine mittelmäßige Interaktivität hat, aufzeigt. Im Fall von E-Mail ist die Kommunikation one-to-one oder one-to-many, enthält hauptsächlich Text, ist asynchron und weist eine mittlere Interaktivität auf. (vgl. Puppis, 2010, S.258).

Wie reagieren Medienunternehmen auf das Internet? Sie versuchen es zu nutzen und präsentieren sich als "Content-Anbieter" auf dem WWW, die meist die für Presse, Hörfunk, Fernsehen bestimmten Inhalte mit kleinen Änderungen auch auf Online-Plattformen anbieten (vgl. Doyle, 2002, S.152). Jedoch ist die Schlussfolgerung von Doyle: „In practice, the vast majority of media operators have found it practically impossible to make any money from investments in the Internet [...]“ (vgl. Doyle, 2002, S.152). Unternehmen sollten sich nach anderen Finanzierungsquellen für Online-Inhalte umsehen. Entweder sie decken die Kosten durch das Geld, das sie aus der Werbung erhalten, oder sie stellen ihre Websites kostenpflichtig zur Verfügung. Aber es stellte sich heraus, dass auch diese beiden Möglichkeiten das Problem nicht lösen.

Soziale Netzwerke, auch Social Web oder Web 2.0 genannt, spielen im Internet eine sehr wichtige Rolle. Bei dieser Art des Internets, wird der soziale Charakter des Internets betont, welche den Nutzern unzählige Möglichkeiten bietet, auf persönlicher Ebene in Kontakt zu treten. Da sie leicht zugänglich und bedienbar sind, versetzen sie den Benutzer in eine neue Position als „Produser“, welches ein Wortspiel bestehend aus „producer“, das im Englischen für Produzent und „user“, das im Englischen für Nutzer steht, darstellt. Es ist eine Position, die ihm die Möglichkeit gibt, die Information zu verwenden, vorzubereiten, zu produzieren und anzubieten (vgl. Küllmer, 2019, S.52). Schmidt (2009, S.22-27) identifiziert mehrere Arten von Angeboten im Social Web:

- Netzwerkplattformen (Social Network Sites z.B. Facebook, XING) und Multimediaplattformen (z.B. Youtube)

- Webblogs (Blogs), Microblogging-Dienste (z.B. Twitter) und Podcasts(Video und Audio)
- Wikis
- Instant-Messaging-Tools(z.B Skype, Zoom)
- Informationsmanagement mit Feed Readern für RSS-Feeds u.s.w (vgl. Schmidt, 2009, s.22-27; vgl. Puppis, 2010, S.259)

Der Unterschied zwischen dem Social Web und anderen klassischen Massenmedienangeboten im Internet liegt im Netzwerkaustausch und der gesellschaftlichen Relevanz der jeweiligen Kommunikation.

### **3.3.2. Internet Governance**

Alle jene, die darauf abzielen, das Internet zu regulieren, werden früher oder später auf verschiedene Hindernisse stoßen. Eines davon ist, dass das Internet keine Grenzen kennt, weder im wörtlichen noch im übertragenen Sinne. Internetinhalte lassen sich kaum auf Ländergrenzen beschränken. Zwar gibt es in autokratischen Staaten wie China (wo das Konzept als Great Firewall bezeichnet wird) oder dem Iran einige Versuche dieser Art, welche unter dem Konzept der Internetterritorialisierung bekannt sind. Aber die Ergebnisse sind nicht immer wie gewünscht. Das Internet verliert mit diesen Einschränkungen folglich an Bedeutung. (vgl. Küllmer, 2019, S.58). Ein weiteres Hindernis, das sich aus dem gerade erarbeiteten Merkmal ergibt, ist die Tatsache, dass sich die Internetregulierung nach dem allgemeinen Grundsatz richtet, dass alles, was offline illegal ist, auch online illegal ist. Es gibt viele Unterschiede in den Gesetzen der Staaten auf der ganzen Welt, was dazu führt, dass die Internetinhalte manchmal in einem Staat illegal, jedoch in einem anderen nicht illegal sind. Aus diesem Grunde ergibt sich die Forderung, dass die Internetregulierung nicht auf lokaler oder nationaler Ebene, sondern durch höhere Instanzen erfolgen sollte, wie etwa auf internationaler Ebene oder kontinentaler Ebene, wie es in der Europäische Union der Fall ist. Dieser Prozess der Regulierung muss in allen drei Schritten, nämlich Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen, erfolgreich sein. Dies muss geschehen, weil es für Staaten unmöglich ist, ein Gesetz zu erlassen und dessen Rechtsverletzung bei Internetangeboten aus anderen Staaten zu sanktionieren, vor allem wenn diese Verhaltensweisen in den Ursprungsstaaten nicht tatsächlich Rechtsverletzungen darstellen. Hierbei geht es um den Begriff der Rechtshoheit.

„Mit herkömmlicher nationalstaatlicher Regulierung alleine lassen sich viele Aufgaben der Internetregulierung jedoch nicht lösen. Vielmehr bedarf es neuer Formen der internationalen Kooperation und der Beteiligung verschiedenster Akteure an der Regulierung. Eine wirksame Internetregulierung ist, so wird argumentiert, nur möglich, wenn ökonomische, politische und gesellschaftliche Akteure auf nationaler und internationaler Ebene zusammenarbeiten.“ (Puppis, 2010, S. 260)

In diesem Zusammenhang taucht das Konzept der Internet Governance auf, welches als „the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet“ (WGIG 2005: 4) definiert werden kann.

Für eine effektive Regulierung müssen die politischen Akteure mit ökonomischen und gesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten. Dabei muss sowohl auf technischer Ebene, in Bezug auf die technische Standardisierung oder Ressourcenallokation, als auch auf der Inhalts- und Verhaltensebene des sogenannten „Produser“, erfolgen.

### **3.3.3. Schichten der Internetregulierung**

Puppis (2010, S.261-266) spricht davon, dass die Internetregulierung auf drei Ebenen stattfindet, die er „Layer“ nennt. Man kann also von einem Physical Layer, einem Code Layer und einem Content Layer sprechen. Puppis zitiert in diesem Zusammenhang Lessig, dem es sehr gelingt anschaulich zu erklären, worum es geht: „At the bottom is a ‚physical‘ layer, across which communication travels. This is the computer, or wires, that link computers on the internet. In the middle is a ‚logical‘ or ‚code‘ layer – the code that makes the hardware run. Here we might include protocols that define the Internet and the software upon which those protocols run. At the top is a ‚content‘ layer – the actual stuff that gets said or transmitted across these wires. Here we include digital images, texts, on-line movies, and the like.“ (Lessig 2001b, S. 23)

*Der Physical Layer* bezeichnet die technische Infrastruktur, auf der das Internet aufbaut. Hier geht es um Hardwarebereich und die physikalischen Distributionssnetze. Puppis, der sich ausführlicher mit dem Thema beschäftigt, nennt vier Aspekte, die die Infrastruktur des Internets im Blick haben: Erstens stellt wird durch die Infrastruktursregulierung

sichergestellt, dass alle Anbieter, unabhängig von deren Größe, Zugang zum Markt haben können und damit alle Benutzer konsumieren können, was angeboten wird. Es geht, wie Levi-Faur identifiziert (siehe Unterkapitel 2.1.3) um die Regulierung des Zugangs. Zweitens hat die Regulierung der Internetinfrastruktur wieder mit der Regulierung des Zugangs zu tun, nur diesmal für potenzielle Nutzer. Wie gesagt, geht es darum, allen Bürgerinnen und Bürgern gleiche Möglichkeiten für den Zugang zu Internetinhalten zu schaffen. Die Beseitigung dieser ‚Digitale Divide‘ berücksichtigt verschiedene Aspekte, nicht nur geografische, sondern auch soziale. Es müssen nicht nur Investitionen in die Infrastruktur, sondern auch in die Bildung angeregt werden, denn die Benutzer müssen nicht nur lesen und schreiben, sondern auch einen Computer bedienen können. Drittens versucht die Regulierung, die Netzneutralität zu gewährleisten, was bedeutet, dass die Inhalte auf gleiche Weise transportiert werden und alle Nutzer uneingeschränkten Zugriff auf alle Inhalte haben. Viertens kann die Regulierung durch Subventionen sichergestellt werden, indem auch in Zukunft in den Auf- und Ausbau von Infrastruktur investiert wird, sodass private Anbieter nicht nur auf die sehr profitablen Bereiche beschränkt bleiben.

*Der Code Layer* bezeichnet die Architektur des Internets, wie Informationen im Internet fließen. Hier geht es um den Softwarebereich und die Protokolle, die von Internetdiensten verwendet werden. Hier herrscht vor, was Eko über dieses Niveau der Internetregulierung sagt: „The basic unit of Internet regulation is code, the programming software or logic that makes the Internet function“ (Eko 2008, S. 2439). Zwei Dinge müssen in dieser Richtung getan werden: die Protokolle, wie TCP, IP oder HTTP zu standardisieren und die Kernressourcen des Internets, wie IP-Adressen, DNS und Root-Servern zu verwalten. Interessant ist die Tatsache, dass diese Regulierungsmaßnahmen unabhängig davon auf welcher Ebene („Layer“) sie sich befinden, miteinander verbunden sind, sodass bestimmte Entscheidungen auf Infrastruktur- oder Codeebene bestimmen können, welche Inhalte im Internet möglich sind oder nicht. Der Code hat auch einen offensichtlichen Einfluss auf den Grad der möglichen Regulierung und auf die spätere Kontrolle über Inhalte oder Verhaltensweisen im Internet. Beispielsweise bestimmt der Code, ob Benutzer mit den zugehörigen IP-Adressen identifiziert werden können oder nicht, um sie gegebenenfalls für Inhalte oder Verhaltensweisen zur Verantwortung heranziehen zu können. Hierzu schlägt Liesing vor: „Wir können die Architektur oder den Code des Cyberspace so gestalten, dass unsere Grundwerte einen größtmöglichen Schutz genießen; und wir können sie so gestalten, dass diese Werte verschwinden“ (Lessig 2001a, S.24).

*Die Content Layer* bezeichnet die Inhalte, die über das Internet gespeichert und übermittelt werden können und das Verhalten der Nutzer im Umgang mit diesen Inhalten. Bei dieser Art der Regulierung lassen sich einige interessante Beobachtungen machen.

Suchmaschinen (z. B. Google) spielen eine sehr wichtige Rolle dabei, wie bestimmte Inhalte bei den Nutzern ankommen. Es erweckt den falschen Eindruck, dass das, was unter den ersten Ergebnissen erscheint, die größte Relevanz hätte, was in Wahrheit nicht stimmt. Unternehmen können dafür bezahlen, unter den ersten Suchergebnissen zu erscheinen, was in weiterer Folge dazu führt, dass die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass Benutzer diese Webseiten besuchen und damit deren Seitenverkehr erhöhen. Die Inhaltsregulierung schlägt in diesem Fall eine Erschwerung der Auffindbarkeit oder zumindest mehr Transparenz bei den Unternehmen vor, denen diese Suchmaschinen gehören.

Ein weiterer Aspekt, der auf inhaltlicher Ebene geregelt wird, ist der Aspekt des Datenschutzes. „The Internet also brings with it a host of issues concerning privacy, such as the potential for misuse of online databases of personal information such as e-mail addresses and credit card numbers, the right to refuse commercial material and advertisement, and the dangers of governments and companies intercepting private correspondence“ (Ó Siochrú/Girard 2002, S.103). In demokratischen Staaten sind Freiheit und Schutz des Privatlebens hoch geschätzte Werte. Es ist nicht die Angelegenheit des Staates, Bürger zu überwachen. Offensichtlich teilen Internetnutzer häufig freiwillig persönliche Informationen in der Öffentlichkeit, insbesondere in sozialen Netzwerken, und setzen sich damit vielen Risiken aus. Jedoch muss nach Möglichkeit die Regulierung den Schutz personenbezogener Daten gewährleisten.

Hinsichtlich der Internetregulierung ist bekannt, dass die zuständigen Behörden trotz einiger Rechte, wie der Meinungs- oder Pressefreiheit, direkt in bestimmte Inhalte eingreifen, indem sie sie sperren oder sogar löschen. Es handelt sich hier eindeutig um illegale Inhalte, die für bestimmte Gruppen, wenn nicht für die gesamte Bevölkerung, schädlich sein können. Es ist manchmal schwierig zu definieren, welche Inhalte illegal sind, da je nach Individuum oder Gesellschaft die moralischen und kulturellen Werte unterschiedlich sind. In einigen Bereichen wie Pornografie, Gewalt, Rassismus, Terrorismus besteht jedoch ein einheitlicher Konsens über deren Illegalität. Als illegale Inhalte gelten aus wirtschaftlicher Sicht solche, die gegen das Urheberrecht verstößen und einen Diebstahl geistigen Eigentums darstellen. Urheberrechtsschutz ist auch ein Anreiz für Unternehmen, weiter in Inhalte zu investieren, da

sich sonst der ganze Aufwand nicht lohnen würde (vgl. Doyle, 2002, S.155). Der aktuelle Digitalisierungstrend kann gelegentlich der Achtung dieser Rechte entgegenwirken, da es einfacher denn je ist, Plagiate der Arbeit anderer Personen anzufertigen.

Ein weiterer Aspekt der Internetregulierung ist die Festlegung von Richtlinien für Werbeinhalte. Rezipienten müssen das Recht haben, keine unerwünschte und unaufgeforderte Werbung zu erhalten. Auch aus ökonomischer Sicht muss die Regulierung von Internetinhalten die Rahmenbedingungen schaffen, unter denen Online-Handel und E-Commerce stattfinden kann. Hier geht es um den Datenschutz der Käufer, aber auch um die Gewährleistung anderer Rechte, wie beispielsweise des Rücktrittsrechts.

Es gibt offensichtlich Maßnahmen, die die Behörden *ex ante* oder *ex post* ergreifen können. Was der Staat ohne die Zustimmung des Betreibenden nicht zur Veröffentlichung zugelassen hat, gilt weitgehend als Zensur.

Ex-post-Maßnahmen haben gegenüber der Vorzensur den Vorteil, dass sie die Meinungsfreiheit respektieren, aber auf Maßnahmen zur Sperrung oder Löschung von Inhalten zurückgreifen, nachdem diese veröffentlicht wurden und festgestellt wurde, dass sie gegen das Gesetz oder die Rechte anderer verstößen. Hierzu gibt es bereits etablierte Methoden wie „Notice and Takedown“ oder „Löschen statt Sperren“. „Prinzipiell ist diese Technik also auf die Reichweite nationalstaatlicher Rechtssprechung und Polizei beschränkt.“ (Küllmer, 2019, S.56). Um illegale Inhalte zu stoppen, verwenden staatliche Behörden und Privatunternehmen automatisierte Internetfilter. Ohne auf weitere Details einzugehen, sind 3 Arten solcher Filter in diesem Zusammenhang wichtig zu beachten: IP-Blocking, DNS-Tamperings und das Filtern über einen Proxy-Server.

### **3.3.4. Internetregulierung in Europa**

In Anbetracht dessen, dass diese Arbeit auf empirischer Ebene darauf abzielt, zwei Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission zur Internetregulierung zu analysieren, ist es wichtig, einige theoretische Beobachtungen der Internetregulierung in Europa darzustellen.

Offensichtlich folgt die Internetregulierung in Europa demselben Muster, wie oben erwähnt. Ziel ist es, zuerst die Infrastruktur, dann die Architektur und darauf den Inhalt und das Verhalten zu regulieren (*siehe oben die Schichten der Internetregulierung*).

Beim *Physical Layer* wird zunächst der Zugang für Anbieter geregelt (vgl.Puppis, 2010, S.261). Dies wird in Art.8-13a, Richtlinie 2002/19/EG eindeutig erläutert und festgelegt. Bezuglich des Zugangs für Nutzer ist Art.32 Richtlinie 2002/22/EG maßgeblich. Tatsächlich bleibt es jedem Mitgliedsstaat überlassen, diesen Aspekt auf nationaler Ebene zu regeln. Während es beispielsweise in der Schweiz eine Universaldienstverflichtung gibt, wo der Internet-Breitbandanschluss als Grundversorgung gilt, gilt dies in der Europäischen Union hingegen noch nicht. Die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ zum Beispiel zielt darauf ab, die „Digitale Divide“ zu beseitigen, was bedeutet, dass jeder EU-Bürger Zugang zu Breitbandanschluss haben kann. Art.1 Abs.3a Richtlinie 2002/21/EG garantiert das Recht auf Internetzugang, auch wenn der Nutzer wegen Urheberrechtsverletzung haftbar gemacht werden würde. Hinsichtlich der Netzneutralität ist in Art.20 Abs.1 und Art.21 Abs.2 Richtlinie 2002/22/EG geregelt, dass der Nutzer auf mögliche Netzeinschränkungen hingewiesen werden muss. In diesem Sinne wird in Art. 22 Abs. 3 präzisiert, dass die EU-Staaten bestimmte Auflagen hinsichtlich der Qualität von Dienstleistungen auferlegen können. In Bezug auf Bau- und Infrastrukturentwicklung fördern viele EU-Staaten dies (vgl.Puppis, 2010, S.267).

Auf dem *Code Layer* werden Regelungen primär auf globaler Ebene getroffen. Es geht im insbesonderen um Selbstregulierung, die der ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) überlassen bleibt, die auf globaler Ebene für die Regulierung des Internets zuständig ist (vgl.Puppis, 2010, S.267).

Auf dem *Content Layer* sind die Vorschriften auf EU-Ebene in Bezug auf Inhalt und Verhalten vielfältiger und zahlreicher. An diesem Prozess sind sowohl staatliche als auch private Akteure beteiligt (vgl.Puppis, 2010, S.264).

Hier geschieht, was die staatlichen Behörden regeln. Gesetze, wie Urheberrecht, Jugendschutz und Datenschutz gelten sowohl im Internet, als auch in anderen Kommunikationsformen. Verbot der Aufstachelung zum Hass, Werbebeschränkungen oder Werbeverbote werden durch die AVMD-Richtlinie der EU umrissen und geregelt. Auch bezüglich Werbung gibt es eine Tabakwerberichtlinie (Richtlinie 2003/33/EG), die Werbung für Tabakerzeugnisse verbietet. Weiters wird der E-Commerce in der EU durch die Richtlinie 2000/31/EG geregelt (vgl.Puppis, 2010, S.268).

Auch hier besteht das erneut Dilemma, wie Regulierung und Meinungsfreiheit koexistieren können. Interessant ist an dieser Stelle anzumerken, dass Meinungs- und Berichterstattung bewusst eingeschränkt werden, wenn andere Grundrechte berücksichtigt werden. Laut UNO-Pakt hat das Recht auf Privatsphäre, auf Korrespondenz, auf Ehre und Ruf Vorrang gegenüber der Meinungsfreiheit (Art.17). Das EMRK schützt auch das Privat- und Familienleben (Art. 8). Hinsichtlich des Persönlichkeits- und Ehrenrechts schützt dies vor Beleidigung und Verleumdungen, Geschäftsschädigung und garantiert das Recht am eigenen Bild und das Recht auf Gegendarstellung. Rassistische Äußerungen oder pornografische Darstellungen sind in diesem Sinne daher illegal (vgl.Puppis, 2010, S.268).

Was die Selbst- und Co-Regulierung anbelangt, besteht hier die Möglichkeit, Inhalte und Verhalten zu regulieren. Der Internet Service Provider verfügt über die technischen Möglichkeiten um beispielsweise rechtswidrige oder schädliche Inhalte zu blockieren oder zu löschen. Auch auf europäischer Ebene gibt es Beschwerdestellen, die die Einhaltung von Verhaltenskodizes überwachen und bei möglichen Beschwerden kontaktiert werden können. Somit unterliegen soziale Netzwerke einerseits der Selbstregulierung und andererseits sind auch Presse- und Medienräte oft im Stande, Online-Angebote zu regulieren. Ebengenannte Presse- und Medienräte verlangen die Einhaltung ethischer Richtlinien zu journalistischen Arbeitsprozessen und Berichterstattungen (vgl. Puppis, 2009, S.68). Diese Vorschriften sind in vielen europäischen Ländern ähnlich und befürworten Verantwortung, Fairness und Sorgfalt seitens der Journalisten.

„[...] the most common principles in the European codes emphasize different aspects of truthfulness, the need to protect the integrity and independence of journalists, the responsibility of journalists in forming public opinion, fair means in the gathering and presentation of information, protection of the rights of sources and referents, and the freedom to express and communicate ideas and information without hindrance“ (Laitila 1995, S.538).

Da die Arbeit nicht darauf abzielt, das Thema erschöpfend zu betrachten, wird im weiteren nicht mehr genauer auf das Thema eingegangen werden.

### **3.4. Sektorübergreifende Regulierungen**

Auf der Ebene der Regulierung muss gesagt werden, dass es sektorübergreifende Regulierungen gibt, wie Puppis sie nennt. Das bedeutet, dass es eine Regulierung gibt, die die

Form der Kommunikation nicht berücksichtigt, sondern über diese Unterschiede hinausgeht und somit sowohl im Bereich der Presse, der Telekommunikation, des Hörfunks, des Fernsehens als auch des Internets Anwendung findet. Drei große Bereiche lassen sich dabei feststellen: Regulierung des Wettbewerbs, Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur und Regulierung der Medienkonzentration. Die im Folgenden vorgestellten Konzepte sind von entscheidender Bedeutung, zumal in den beiden Legislativvorschlägen DSA und DMA wesentliche Anteile davon enthalten sind.

### **3.4.1. Regulierung des Wettbewerbs**

Medien- und Telekommunikationsunternehmen unterliegen wie jedes andere Unternehmen dem Wettbewerbs- und Kartellrecht. Dieses Rechtsgebiet setzt sich für echten Wettbewerb in allen Bereichen der Wirtschaft, einschließlich dem der Medien, ein. Drei Grundsätze gelten in Wettbewerbsrecht: Kartelverbot, das Absprachen zwischen Wettbewerbern mit dem Ziel der Wettbewerbsbeschränkung verbietet; Missbrauchskontrolle, bei der Unternehmen mit sehr großem Marktanteil kontrolliert werden, um missbräuchliches Verhalten gegenüber anderen kleineren Unternehmen zu vermeiden; und Fusionskontrolle, das die staatliche Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüsse meint, damit bestimmte Umsatzschwellen nicht überschritten werden. Fest steht, dass das Recht auf Wettbewerb auf europäischer Ebene geregelt wird. (vgl. Puppis, 2010, S.271-272).

### **3.4.2. Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur**

Das bereits diskutierte Konzept der Konvergenz in den Massenmedien stellt den Prozess der Regulierung vor viele Herausforderungen. Durch diesen Prozess sind die Behörden gezwungen, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der für die gesamte elektronische Kommunikationsinfrastruktur gilt. So wird auf Ebene der Europäischen Union durch die Kommission und durch GEREK (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation) sichergestellt, dass die Kommunikationsinfrastruktur technologienutral ist und ein Binnenmarkt im Kommunikationsbereich besteht. Durch diese Art der Infrastrukturregulierung wird versucht, das Auftreten von Situationen zu verhindern, in denen die Eigentümer einer Distributionsinfrastruktur konkurrierenden Medienangeboten den Zugang zu ihren Netzen und Benutzern verweigern. Eine interessante Beobachtung in dieser Hinsicht macht Doyle:

„When individual firms have exclusive control over a vital activity of piece of infrastructure that all media suppliers need in order to reach viewers [...] then these firms are in a position to act as gatekeepers and to decide who may or may not be allowed market access“ (Doyle 2002, S.170).

Doyle registrierte somit bereits 2002 eine eindeutig vorherrschende Tendenz einiger Unternehmen, Gatekeeper zu werden und als solche zu agieren. Heute, zwei Jahrzehnten nach dieser Beobachtung, ist die Situation noch dramatischer bei den Gatekeepern, was die Europäische Kommission dazu veranlasste, die beiden Legislativvorschläge DSA und DMA zu initiieren.

So beschreibt Puppis die Situation: „In Teilmärkten, in denen der Wettbewerb nicht funktioniert und ein Netzbetreiber über beträchtliche Marktmacht verfügt (40 bis 50 % Marktanteil), kommt deshalb über die wettbewerbsrechtliche Ex-post-Missbrauchskontrolle hinaus eine zusätzliche *asymmetrische Ex-ante-Regulierung* zum Einsatz (Art. 14 Abs. 2, Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 4 Richtlinie 2002/21/EG). Dies bedeutet, dass diesem Netzbetreiber von vornherein aufgrund seines hohen Marktanteils bestimmte weitergehende Pflichten auferlegt werden – und nicht erst im Nachhinein, sofern er seine Marktmacht auch tatsächlich missbraucht.“ (Puppis, 2010, S.273) Solche Lösungen wie „Verpflichtungen zu Transparenz, Gleichbehandlung, getrennte Buchführung, Zugang oder kostenorientierten Preisen“ (Puppis, 2010, S.273) werden vorgeschlagen, wie im empirischen Teil dieses Papiers bei den beiden genannten Gesetzesinitiativen zu sehen sein wird. Das Ziel all dieser Verpflichtungen, die die sogenannten Gatekeeper erfüllen sollen, wäre letztlich, gerade kleineren Unternehmen mit geringerem Umsatz den Marktzugang zu ermöglichen.

Innerhalb der Europäischen Union gelten darüber hinaus weitere Vorschriften zur Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur. Unabhängige Regulierungsbehörden müssen in jedem Mitgliedsstaat gebildet werden (Art.3 Richtlinie 2002/21/EG). Auch bei digitalen Diensten sind Allgemeingenehmigungen (Art.3 Abs.2 Richtlinie 2002/20/EG) erforderlich. Alle Unternehmen müssen sicherstellen, dass sie personenbezogene Daten schützen und die Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation gewährleisten (Art.4 und Art.5 Richtlinie 2002/58/EG) (vgl. Puppis, 2010, S.273). Diese Aspekte sind, wie bereits erwähnt auch in DMA und DSA vorhanden.

### 3.4.3. Regulierung der Medienkonzentration

Wie bereits im Unterkapitel *Folgen des Marktversagen* ausgeführt, kann Medienkonzentration ein ernstzunehmendes Problem sein, das staatliche Eingriffe erfordert. Klar ist, dass es sowohl eine strukturelle Vielfalt, eine Medienorganisation, als auch eine inhaltliche Vielfalt in den Medien geben muss. Medienkonzentration kann, wie erläutert, diese Vielfalt verhindern. Die Regulierung versucht, die Situation einer medialen Konzentration zu vermeiden. Dabei muss beachtet werden, dass die eine Art von Vielfalt nicht automatisch die andere garantiert. Es geht darum über die Förderung des Wettbewerbs hinaus, politischen und kulturellen Pluralismus zu gewährleisten (vgl. Doyle, 2002, S.169).

Im Kampf gegen die Medienkonzentration werden zwei Lösungen unterschieden: Regulierung des Wettbewerbs und medienspezifische Konzentrationsregulierung (vgl. Puppis, 2010, S.277).

Erstens, wie bereits in der Regulierung des Wettbewerbs erwähnt, ist der Staat verpflichtet, jeden Zusammenschluss, jede Fusion, zu kontrollieren. Dabei wird geprüft, ob bestimmte formale Aufgreifkriterien (Umsatzschwellen) und materielle Eingreifkriterien (marktbeherrschende Stellung) erfüllt sind. Werden beispielsweise bestimmte Umsatzschwellen überschritten oder bestimmte Eingreifkriterien erfüllt, muss der Fusionsprozess eingestellt werden (vgl. Puppis, 2010, S.275). Es gibt verschiedene Methoden und Formeln, mittels derer berechnet werden kann, ob ein Unternehmen die oben genannten Kriterien erfüllt. Es wird hierbei aber erst zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich im empirischen Teil der Arbeit, näher ins Detail gegangen. Weiters sei darauf verwiesen, dass es wichtig ist, sich daran zu erinnern, dass immer eine Beurteilung der Konzentration erforderlich ist. (vgl. Heinrich, 2001, S.123; vgl Heinrich, 1999, S.265)

Es gibt natürlich einen Unterschied in jeder Konzentration, ob es sich nun um externes oder internes Wachstum handelt (*siehe Folgen des Marktversagens*). Manchmal scheint internes Wachstum, obwohl es zu Konzentration führt, nicht problematisch zu sein, weil es tatsächlich die Effizienz eines Unternehmens beweist. Zu anderen Zeiten kann sogar dieses interne Wachstum einige Markterwartungen gefährden (vgl. Heinrich, 1999, S.277).

Zweitens werden hinsichtlich der medienspezifischen Konzentrationsregulierung je nach Art der Konzentration (siehe die drei Arten der Konzentration: horizontale, vertikale oder

multimediale Konzentration) verschiedene Modelle vorgeschlagen (vgl. Puppis, 2010, S.278). Obwohl nicht weiter darauf eingegangen wird, da dies nicht der Zweck dieser Arbeit ist, wird jedes dieser Modelle unten aufgelistet um einen Überblick zu geben.

Zur Regulierung horizontaler Konzentration werden folgende Modelle präsentiert. *Das Zulassungsmodell* schlägt vor, Unternehmen in der Zahl der zu erwerbenden Lizenzen und damit in der Zahl der Rundfunkprogramme, die sie ausstrahlen können, zu begrenzen. *Das Beteiligungsmodell* schlägt vor, das Medieneigentum, genauer gesagt den Prozentsatz eines Medienunternehmens zu begrenzen, den eine Person besitzen kann. *Das Zuschauer-/Hörer-/Leseranteilsmodell* zielt darauf ab, den Marktanteil auf das Publikum zu begrenzen, das einem Medienunternehmen zustehen darf. *Das Einnahmeanteilsmodell* zielt darauf ab, den Anteil eines Medienunternehmens am Werbemarkt zu begrenzen, also den Gewinn, den ein Unternehmen mit Werbung erzielen kann (vgl. Puppis, 2010, S.279).

Zur Regulierung vertikaler Konzentration werden nachstehende Modelle aufgeführt. *Das Marktzugangsmodell* zielt darauf ab, Anbieter zu verpflichten, ihre Inhalte oder Dienste allen Nachfragern zu gleichen Bedingungen anzubieten. *Das Einnahmeanteilsmodell* zielt darauf ab, Unternehmen dazu zu zwingen, ihren Marktanteil nach vor- und nachgelagerten Märkten zu begrenzen. *Das sektorelle Begrenzungsmodell* zielt darauf ab, die Anzahl der Sektoren(von vor- und nachgelagerten Märkten) zu begrenzen, in denen ein Unternehmen tätig sein kann (vgl. Puppis, 2010, S.279).

Zur Regulierung multimedialer Konzentration werden folgende Modelle präsentiert. *Das sektorelle Begrenzungsmodell* zielt darauf ab, die Anzahl der Mediensektoren (z.B. Presse, Radio u.s.w) zu begrenzen, in denen ein Unternehmen tätig sein kann. *Das Rezipientenanteilsmodell* zielt darauf ab, den Gesamtmarktanteil im Publikumsmarkt zu begrenzen. *Das Einnahmeanteilsmodell* zielt darauf ab, die Gesamteinnahmen eines Medienunternehmens zu begrenzen (vgl. Puppis, 2010, S.279-280).

Offensichtlich gibt es andere allgemeine Einschränkungen, durch die der Schutz des lokalen Mediensystems verfolgt werden kann. Beispielsweise ist das Eigentum eines Medienunternehmens durch ausländische Eigentümer begrenzt. Auch der Besitz von Medienunternehmen durch bestimmte Organisationen, wie beispielsweise politische oder religiöse Organisationen, ist untersagt (vgl. Puppis, 2010, S.280). Obwohl so viele Methoden, Modelle und Techniken erstellt wurden, um die Medienkonzentration zu verhindern und zu

begrenzen, findet dieser Prozess immer noch statt. Im Radio- oder Fernsehmarkt und im europäischen und internationalen Suchmaschinenmarkt ist der Konzentrationsgrad sehr hoch. Trotz recht ernster Gesetzgebung zur Regulierung der Medienkonzentration nehmen diese Konzentrationen tendenziell fortwährend zu. Das ist zugleich auch der Grund, warum Experten die Unfähigkeit der geltenden Gesetzgebung kritisieren, Konzentrationen zu verhindern. Kritisiert wird, dass die Politik mehr am wirtschaftlichen Erfolg von Medienunternehmen interessiert sei als an der Gewährleistung eines fairen Wettbewerbsumfelds. Wie in der empirischen Analyse dieser Arbeit zu sehen sein wird, versucht DMA genau dieses Problem, nämlich das Problem der Medienkonzentration, aufzuheben.

Auf europäischer beziehungsweise nationaler Ebene erfolgt für europäische Länder eine Fusionskontrolle im Rahmen des Wettbewerbsrechts. Viele europäische Staaten haben auch medienspezifische Instrumente der Konzentrationsregulierung implementiert. Wie Puppis (2010, S.286) feststellt, wurden jedoch viele Vorschriften gänzlich aufgehoben oder gelockert.

## 4. Die Europäische Union

Diese Masterarbeit hat sich zum Ziel gesetzt, die Medienpolitik in der EU zu betrachten, weswegen es als sinnvoll zu erachten ist, ein Kapitel der Europäischen Union und ihrer Funktionsweise zu widmen. Im Mittelpunkt stehen dabei die an der Gestaltung der Medienpolitik beteiligten Institutionen der Europäischen Union. Es geht um diese und ihre Rolle, die sie in der Medienpolitik spielen.

### 4.1. Was ist die Europäische Union?

Die Europäische Union ist eine politische und wirtschaftliche Union von 27 Mitgliedstaaten, die sich hauptsächlich auf dem europäischen Kontinent befinden.

Sie kann nicht als internationale Organisation betrachtet werden, da in internationalen Organisationen die Staaten souverän bleiben, während im Rahmen der Europäischen Union die Staaten, die einmal Mitglieder geworden sind, verpflichtet sind, das Recht der Europäischen Union zu befolgen. Auch die Qualität und Intensität der Zusammenarbeit innerhalb der EU unterscheidet sich stark von jener anderer internationalen Organisation. Sie ist auch kein Staat, weil sich die EU im Gegensatz zu einem Staat auf die freiwillige Übertragung der Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten stützt. Es geht daher um eine supranationale Macht (vgl. Puppis, 2010, S.123).

Enstanden nach zwei Weltkriegen, die den europäischen Kontinent und die gesamte bewohnte Welt verwüsteten, basiert die Idee der Europäischen Union auf dem Konzept der Zusammenarbeit, Entwicklung und Integration. Die Gründerländer machten deutlich, dass sie das vom Krieg zerstörte Europa wieder aufbauen und die Grundlagen für eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten legen wollten. Der Name „Europäische Union“ wird dem Staatenverbund erst später gegeben, wie unten zu sehen sein wird und wird zunächst noch „Europäische Gemeinschaft“ genannt.

„Die Bildung einer europäischen Gemeinschaft wurde zur bewegenden Grundideen der Nachkriegszeit. Es war eine historische Revolution: Es wurde die Hoffnung auf Sicherheit gegen die Bedrohung aus dem Osten und die Erwartungen wirtschaftlicher Wohlfahrt durch den gemeinsamen Markt geboren. Europa wurde zu einem Modell für Sicherheit und Prosperität mit weltweiter Ausstrahlung.“ (Weidenfeld/Wessels, 2007, S.4)

Europa wollte sich als dritte Macht neben den USA und der Sowjetunion etablieren (vgl. Weidenfeld/Wessels, 2007, S.15). Von gemeinsamen Werten und Zielen beseelt, hatte die Europäische Gemeinschaft als Gründungsprinzipien Konzepte wie Freiheit, Demokratie, Achtung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit. Die zentrale Idee war die wirtschaftliche, politische und soziale Integration.

#### **4.2. Was für eine Geschichte hat die Europäischen Union?**

Wie beobachtet werden kann, hat die Europäische Union eine Geschichte, die sich über ein halbes Jahrhundert erstreckt. Ihr ursprünglicher Name stimmte zunächst nicht mit dem heutigen überein, obwohl die Grundidee auch in den drei Gemeinschaften, die die Europäische Gemeinschaft bildeten, zu finden war und die der direkte Vorläufer der heutigen Europäischen Union war. Die drei Gemeinschaften waren: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Sie wurden jeweils durch separate Verträge gegründet, wobei der erste 1952 in Paris und die beiden anderen 1958 in Rom abgeschlossen wurden und sich schließlich 1967 zu einer einzigen Körperschaft, der Europäischen Gemeinschaft, zusammenschlossen. Was das Aktionsfeld der Europäischen Gemeinschaften betrifft, so kann man sagen, dass das Wirtschaftliche überwiegt. Die Lösungen der wichtigsten europäischen Wirtschaftszweige wurden durch die Europäische Gemeinschaft (EG) entschieden. Die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten und die Schaffung gemeinsamer Zölle mit Staaten außerhalb der Union zielten auf den Wohlstand der Mitgliedstaaten, ihre wirtschaftliche Entwicklung und die Stärkung der Beziehungen zwischen ihnen ab. Daher wurde es eine Freihandelszone 1968 vom EWR eingeführt. Ein weiteres Ziel der Europäischen Gemeinschaft war die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes. Das Hauptkonzept war der freie Verkehr für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital innerhalb aller Mitgliedstaaten.

1993 trat der Maastrich-Vertrag in Kraft, welcher ein entscheidender Vertrag in der Geschichte der Europäischen Union ist. Die drei Gemeinschaften nahmen den offiziellen Namen der Europäischen Gemeinschaft an und umfasste in dessen Geltungsbereich neben dem wirtschaftlichen Bereich auch andere nichtökonomische Bereiche. Zwei weitere Säulen der Europäischen Gemeinschaft folgen darauf: Neben der EG-Säule erscheint die Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die der Polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Diese drei Säulen bilden auch heute

noch die Grundlage der Europäischen Union. Diese Säulen werden auch als Säule der Wirtschaft, Außenpolitik und Innenpolitik bezeichnet. Während die erste Säule supranationaler Natur ist, sind die anderen beiden intergouvernementaler Natur, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam einen Konsens über die jeweiligen Politiken erzielen müssen. (vgl. Hartig-Girardoni, 2015, S.54).

Andere wichtige Verträge waren jener in Amsterdam von 1999, der die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweiterte; jener in Nizza, der die Osterweiterung vorbereitete, indem er die Länder des ehemaligen Sowjetblocks willkommen hieß, und jener in Lissabon, durch den sich der Name der Europäischen Gemeinschaft in „Europäische Union“ umänderte.

Die Europäische Union kann als Ergebnis eines mehrjährigen europäischen Integrationsprozesses angesehen werden. Tatsächlich ist das Wort Integration ein prägendes Wort der Europäischen Union.

In diesen Integrationsprozess wurden nach und nach verschiedene europäische Staaten einbezogen. Zu Beginn gab es nur eine Zusammenarbeit zwischen sechs Ländern: Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Westdeutschland, so weitete sich diese Zusammenarbeit im Laufe der Zeit auf weitere aus, deren Beitrittsjahr in den Klammern vermerkt ist: Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich (1973), Griechenland (1981), Portugal und Spanien (1986), Österreich, Finnland und Schweden (1995), Tschechien, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei (2004), Rumänien und Bulgarien (2007), Kroatien (2013).

Im Laufe der Zeit hat sich die Europäische Union nicht nur geografisch ausgeweitet, sondern auch ihre Befugnisse erweitert.

Auch die Organe der Europäischen Union, deren Gründungsjahr in Klammern steht, haben sich vervielfacht: der Europäische Gerichtshof (1952), die Europäische Kommission (1958), der Europäische Rechnungshof (1977), das Europäische Parlament (1979), der Rat der Europäischen Union (1992) und Weitere, aber dazu wird im nächsten Unterkapitel mehr besprochen werden.

Auch die Aktionsfelder haben sich erweitert: Es begann mit dem Kohlen- und Stahlhandel (1952), und setzte fort mit der Atomenergie (1958), mit der Agrarpolitik (1962), der Währungspolitik zur Schaffung einer gemeinsamen Währung (1999), der

Nachbarschaftspolitik, der Verteidigungspolitik, der Socialpolitik, der Klimapolitik und Ähnliches. Die Europäische Gemeinschaft, die später zur Europäischen Union wurde, befasste sich mit einem breiten Spektrum gemeinsamer europäischer Politiken.

2006 einigten sich die Mitgliedsstaaten und die Beitrittskandidaten außerdem auf eine gemeinsame Verfassung, die am 1. November 2006 in Kraft trat.

Die Europäische Union mit ihren insgesamt rund 512.596.403 Einwohnern wird aufgrund ihres globalen Einflusses von Politikwissenschaftlern wie McCormick und anderen als eine der aufstrebenden Supermächte bezeichnet (vgl. McCormick, 2007).

#### **4.3. Wie funktioniert der politische Prozess in der EU?**

In diesem Unterkapitel werden noch einige Bemerkungen zum Wesen der Europäischen Union hinzugefügt.

Die Europäische Union ist ein politisches System, das für die Produktion verbindlicher kollektiver Entscheidungen für alle Mitgliedstaaten verantwortlich ist.

Offensichtlich haben sich die Kompetenzen der Europäischen Union als politische Struktur im Laufe der Zeit entwickelt und können derzeit in drei große Arten von Zuständigkeiten geteilt werden, wie Puppis sie nennt: eine *ausschließliche Zuständigkeit*, eine *geteilte Zuständigkeit* und eine *unterstützende Zuständigkeit*. Die ausschließliche Zuständigkeit weist darauf hin, dass nur die EU verbindliche Rechtsakte erlassen kann. Diese Kategorie umfasst Wettbewerbsrecht, Zollunion, Währungspolitik und Ähnliches. Die geteilte Zuständigkeit bezieht sich darauf, dass Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte erlassen dürfen, insofern die EU dies nicht bereits getan hat. Diese Kategorie umfasst etwa Verbraucherschutz, Verkehr und Energie. Die unterstützende Zuständigkeit bezieht sich darauf, dass die EU bestimmte Maßnahmen der Mitgliedsstaaten unterstützen kann, aber nicht in der Lage ist, diese zu harmonisieren. Die letztere Kategorie umfasst Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus und Bildung (vgl. Puppis, 2010, S.125).

Eine weitere Anmerkung zum politischen Prozess auf EU-Ebene wäre die Tatsache, dass dieser auf mehreren Ebenen stattfinden würde und wird als Multi-Level-Governance bezeichnet. In Falle der EU gilt dies als zutreffend, weil es bei europäischen Entscheidungen „keine Hierarchie zwischen den konstituierenden Ebenen und den relevanten Akteuren

besteht, sondern alle Entscheidungen gleichberechtigt ausgehandelt werden” (Hartig-Girardoni, 2015, S.52). Entscheidungen werden in einem sehr komplexen Verhandlungssystem getroffen, wie es bei der Europäischen Union der Fall ist. Es sind viele Akteure beteiligt, die sich auf verschiedenen „Stufen ihre Entscheidungen aufeinander abstimmen müssen und in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander stehen (Hartig-Girardoni, 2015, S.53). Diese Akteure müssen zusammenarbeiten und koordinieren, damit die von ihnen getroffenen Entscheidungen, die von ihnen vorgeschlagenen Ziele erreichen.

Betrachtet man die Struktur der EU aus der klassischen Perspektive der drei Gewalten, sprich Legislative, Exekutive und Judikative, erfüllen mindestens ein, oft auch zwei, unten aufgeführte Organe diese klassischen Funktionen. Die Gesetzgebungsbefugnis wird dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament übergeben. Die Exekutivgewalt ist dagegen der Europäischen Kommission und in geringerem Umfang dem Europäischen Rat zugeteilt. Die Rechtsprechung liegt beim Gerichtshof der Europäischen Union. Daneben liegt die Geldpolitik in den Händen der Europäischen Zentralbank, wobei für das Budget der Europäische Rechnungshof zuständig ist. Neben diesen großen Organen gibt es noch eine Reihe von anderen zusätzlichen Ausschüssen, die beratend tätig sind, wie zum Beispiel der Wirtschafts- und Sozialausschuss oder der Ausschuss der Regionen. (vgl. Schmidt & Schünemann, 2009, S.62).

Wie oben erwähnt, hat die EU einen Mehrebenecharakter. Das europäische politische System agiert in territorialen Sinne auf der Ebene Europas, auf der Ebene der Nationalstaaten und auf der Ebene der Regionen. Eine zentrale Entscheidung in diesem System bedarf der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten. In dieser Hinsicht ist der Entscheidungsprozess recht komplex und erfordert zahlreiche Verfahren (vgl. Schmidt & Schünemann, 2009, S.235).

Das Recht der Europäischen Union besteht aus dem Primärrecht, das sich aus den Verträgen der Europäischen Union zusammensetzt, und dem Sekundärrecht, zu dem die eigenständigen Rechtsakte gehören (vgl. Dörr, 2009, S.45).

Die von der Europäischen Union erlassenen Rechtsakte werden in mehrere Kategorien eingeteilt: Verordnungen, die keine Maßnahmen zum Inkrafttreten erfordern; Richtlinien, die das Inkrafttreten nationaler Maßnahmen erfordern und Beschlüsse, nicht-verbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen. (Art.288 AEUV)

Die Unterscheidung ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen, da der Schwerpunkt dieser Arbeit gerade in der Analyse zweier Gesetzesvorschläge liegt und beide Begriffe weiterhin verwendet werden.

Die EU-Politik besteht also hauptsächlich aus Richtlinien, die dann in der innerstaatlichen Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden und durch Verordnungen, die unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten gelten.

#### **4.4. Was sind die Organe der Europäischen Union?**

In diesem Unterkapitel wird ein Überblick über die Organe der Europäischen Union und die wichtigsten Funktionen, die sie wahrnehmen, gegeben.

Die Europäische Union hat sieben Hauptentscheidungsorgane, sieben Institutionen: der Europäische Rat, der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, die Europäische Kommission, die Zentralbank und der Europäische Rechnungshof. Im Folgenden werden fünf dieser Institutionen vorgestellt, ohne Zentralbank und Rechnungshof, weil diese beiden letzten Institutionen keine große Relevanz für die vorliegende Arbeit aufweisen.

##### **4.4.1. Der Europäische Rat**

Der Europäische Rat ist die europäische Institution, die von den Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten, dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem Präsidenten des Europäischen Rates gebildet wird.

Obwohl er keine offizielle Gesetzgebungsbefugnis hat, legt der Europäische Rat die Prioritäten und Richtungen der allgemeinen Politik der Europäischen Union fest. Neben dieser politischen Funktion als Leitgremium erfüllt er auch eine strategische Funktion, indem er Krisen zu lösen und übergreifende Lösungen anzubieten versucht.

Tagungen des Europäischen Rates finden mindestens viermal im Jahr in Brüssel statt. Es wurde 1974 als informelles Gremium gegründet, ist jedoch durch den Vertrag von Lissabon als offizielle EU-Institution anerkannt.

Hinsichtlich der Beschlussfassung ist der Europäische Rat unabhängig von der Kommission und dem Parlament, unterliegt jedoch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Diese Entscheidungen müssen im Konsens getroffen werden. Dabei ist es zentral Kompromisse zu finden (vgl. Schmidt & Schünemann, 2009, S.97).

In die Zuständigkeit des Rates fällt nicht nur die Definition der europäischen Agenda, sondern auch die Ernennung des Präsidenten des Rates, des Präsidenten der Europäischen Kommission, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Präsidenten der Europäischen Zentralbank.

Der Rat nimmt auch Einfluss auf andere Aspekte, wie zum Beispiel der Zusammensetzung der Kommission (in Bezug auf die Organisation des Vorsitzes der rotierenden Kommission des Rates), der Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten, der Änderung des Wahlsystems und bestimmten rechtlichen Plänen. Der Rat wird manchmal als die höchste Instanz der Gewerkschaft angesehen.

#### **4.4.2. Rat der Europäischen Union – Ministerrat**

Hier sei Achtung geboten, den Europäischen Rat nicht mit einem weiteren Rat innerhalb der Europäischen zu verwechseln, der als Rat der Europäischen Union bezeichnet wird. Diese Institution, die auch Ministerrat genannt wird, umfasst alle Minister der einzelnen Mitgliedstaaten. Dieser Rat repräsentiert den oberen Teil der Zweikammer-Legislative der EU, dessen Zustimmung für die Verabschiedung eines europäischen Gesetzes erforderlich ist.

In diesem Sinne wird ein Gesetz nur dann vom Rat verabschiedet, wenn 55 % der Mitglieder, die mindestens 65 % der Bevölkerung der Europäischen Union ausmachen, dafür stimmen. Selbstverständlich treffen sich diese Minister je nach Bereich (z. B. Landwirtschaftsminister, Finanzminister usw.).

Der Rat ist mit vier Funktionen betraut: die Repräsentations- und Artikulationsfunktion, die Kontrollfunktion, die Gesetzgebungsfunktion und die Rekrutierungsfunktion. (vgl. Schmidt & Schünemann, 2009, S.74).

#### **4.4.3. Das Europäische Parlament**

Das Europäische Parlament wird alle fünf Jahre von Neuem gewählt und ist die zentrale Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union. Zusammen mit dem Rat der Europäischen Union vertritt er die gesetzgebende Gewalt der Union. Die Hauptaufgaben des Parlaments sind:

- Die Rechtsvorschriften zu erörtern und zu verabschieden
- Andere europäische Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission zu kontrollieren
- Den Haushalt zu kontrollieren. (vgl. Hartig-Girardoni, 2015, S.53)

Das Europäische Parlament gewann an Einfluss und seine Kompetenzen wurden insbesondere durch den Vertrag von Lissabon gestärkt. Relevant für die vorliegende Arbeit ist die Tatsache, dass innerhalb des Parlaments der parlamentarische Ausschuss für Kultur und Bildung für audiovisuelle Massenmedien zuständig ist.

#### **4.4.4. Der Europäische Gerichtshof**

Die Rechtsprechung auf Ebene der Europäischen Union wird durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet. Er ist für die einheitliche Anwendung des europäischen Rechts im gesamten Gebiet der Union zuständig. Der Europäische Gerichtshof befasst sich auch mit der Beseitigung von Streitigkeiten zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Auch Privatpersonen, Unternehmen und Organisationen können an den Europäischen Gerichtshof appellieren, wenn sie der Meinung sind, dass ihre Rechte von einer Einrichtung der Europäischen Union verletzt wurden.

Der Europäische Gerichtshof wurde 1952 gegründet und hat derzeit seinen Sitz in Luxemburg. Er besteht aus einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, welche in Summe 27 und zusätzlich 11 Generalanwälte ergeben. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) bildet zusammen mit dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuG) das Justizsystem der Europäischen Union. Für den EuG werden aus jedem Mitgliedstaat zwei Richter ernannt, insgesamt also 54 Richter. Die Amtszeit der Richter und Generalanwälte beträgt sechs Jahre. Sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten gewählt, arbeiten jedoch öffentlich und in volliger Unabhängigkeit und Unparteilichkeit.

Die häufigsten Rechtsfälle, in denen der EuGH entscheiden muss sind Vorabentscheidungsgesuchen, Vertragsverletzungsklagen, Nichtigkeitsklagen, Untätigkeitsklagen und unmittelbare Klagen (Hartig-Girardoni, 2015, S.58).

#### **4.4.5. Die Europäische Kommission**

Wenn im Rahmen der Europäischen Union von einer Dominanz des institutionellen Dreiecks gesprochen wird, wird auf den Rat, das Parlament und die Europäische Kommission

verwiesen (vgl. Hartig-Girardoni, 2015, S.58). Das bedeutet, dass die Kommission zusammen mit den anderen beiden eine äußerst wichtige Rolle für den Fortschritt der europäischen Integration spielt.

Die Exekutive innerhalb der Europäischen Union ist der Europäischen Kommission zugeordnet. Die Europäische Kommission ist die Institution, die dem Parlament und dem Rat Gesetzgebungsvorhaben vorschlägt. Sie setzt bereits bestehende EU-Politiken um und verwaltet den Haushalt. Sie sorgt auch für die korrekte Anwendung der europäischen Gesetzgebung und ist in der Lage, internationale Verträge auszuhandeln.

Sie hat ihren Sitz in Brüssel und fungiert als eine „Regierung“ der EU, bestehend aus 27 europäischen Kommissaren für verschiedene Politikbereiche und damit wiederum eine Person aus jedem Mitgliedstaat. Die Kommissare handeln im Interesse der Europäischen Union als Ganzes und werden von einem vom Europäischen Rat ernannten Präsidenten koordiniert. Der wichtigste dieser Kommissare ist Der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, der eine ähnliche Position wie ein Vizepräsident innehat. Die Kommissare werden alle fünf Jahre vom Rat der Europäischen Union im Einvernehmen mit dem ernannten Präsidenten ernannt und unterliegen dann als ein einziges Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Das bedeutet, dass das gesamte Kollegium der Kommission abgelehnt oder angenommen werden kann, nicht jeder einzelne Kommissar separat.

Wie gesagt ist sehr wichtig, dass die Kommissare unabhängig von den Mitgliedsstaaten, aus denen sie kommen, sind, ohne irgendwelche Anweisungen von den Nationalstaaten zu erhalten oder zu geben (vgl. Art.213, Art.214 EGV). Jedes Mitglied der Kommission kann auf Antrag des Rates oder der Kommission seines Amtes entthoben werden, wenn gegen den Verhaltenskodex verstoßen wird oder die Bedingungen des Amtes nicht erfüllt werden (vgl. Art.216, EGV). Das Parlament hat die Möglichkeit, durch ein Misstrauensvotum den Rücktritt des gesamten Kollegium der Kommission zu verlangen. Es ist jedoch nicht möglich, den Rücktritt eines einzelnen Kommissars zu verlangen. Nur der Präsident hat dieses Recht, den Rücktritt eines Kommissars zu verlangen, jedoch nur mit Zustimmung der anderen Kommissare (vgl. Art.216, EGV). Das Grundprinzip der Kommission ist die Kollegialität. Daher sind alle Kommissare für die Entscheidungen der Kommission verantwortlich, zudem es wird immer einen Konsens innerhalb des Ausschusses gegeben sein muss. Beschlüsse

werden mit einfacher Mehrheit gefasst, und falls dies nicht möglich ist, sind andere Verfahren vorgesehen. (vgl. Hartig-Girardoni, 2015, S.60).

Zwei wichtige Aspekte, die erwähnt wurden, sind, dass die Kommission als „Hüterin der Verträge“ gilt, weil sie über deren Einhaltung wacht. Der zweite Aspekt ist, dass die Kommission die einvernehmlichen Ziele, die Agenda des Europäischen Rates, über die bereits gesprochen wurde, in Legislativvorschläge umwandelt.

Im Fall der Europäischen Union handelt es sich auch um verschiedene Generaldirektionen, die sich unterschiedlichen Politikfeldern widmen. Relevant für die vorliegende Arbeit sind die Generaldirektion „Informationsgesellschaft und Medien“, „Bildung und Kultur“ und „Wettbewerb“ (vgl. Puppis, 2010, S.126).

#### **4.5. Welche Aktivitäten unternimmt die EU im Bereich der Massenmedien?**

Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) legte den Grundstein für die Beziehungen der EU zu den Medien. Der Vertrag von Lissabon (2009) sah den Beitritt der EU zur EMRK vor (Art.6 Abs.2 EUV). Damit werden die durch die EMRK garantierten Rechte in der EU verbindlich. (Art.6 Abs.1 EUV). Damit werden in der EU nicht nur die Bürger- und Menschenrechte garantiert, sondern auch die Meinungsfreiheit. „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“ (Art.11. Abs.2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union)

Im Fall der Europäischen Union geht es nicht nur um ein einfaches Bekenntnis zur Medienvielfalt, sondern um konkrete Maßnahmen. Puppis (2010, S.127) nennt diesbezüglich einige konkrete Tätigkeitsbereiche der EU.

Zunächst einmal sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Binnenmarkt zu errichten. Im Grunde genommen sprechen wir hier über die Bestätigung von mindestens zwei der vier Verkehrsfreiheiten, nämlich der Freiheit des Warenverkehr und der Dienstleistungsfreiheit. Bei den Massenmedien sind die Staaten der Europäischen Union nicht zugelassen die Bewegungsfreiheit der Presse, die als Ware gilt, noch die Radiofreiheit, die als Dienstleistung betrachtet wird, einzuschränken (Art. 34, Art. 56 AEUV).

Zweitens regelt das AEUV auch den Wettbewerb. Kartellverbot (Art.101 AEUV), sowie Missbrauchskontrolle (Art.102 AEUV) und staatliche Beihilfen (Art.107 AEUV) sind wichtige Aspekte, die zu beachten sind. Da diese für private und öffentlich-rechtliche

Unternehmen gelten, gelten sie selbstverständlich auch für Medien- und Telekommunikationsunternehmen.

Drittens erscheint im AEUV auch ein Kulturartikel, nämlich der Artikel 167. In diesem Artikel wird explizit der audiovisuellen Bereich und Fördermaßnahmen für diesen Bereich erwähnt.

In Bezug auf die Medienregulierung innerhalb der Europäischen Union identifiziert Puppis 6 Bereiche, in denen diese präsent ist: „die *Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste*, die *Förderung der audiovisuellen Industrie*, Richtlinien bezüglich der *elektronischen Kommunikationsinfrastruktur*, die Anwendung der *Wettbewerbsregeln* und der Vorschriften über *staatliche Beihilfen* auf Medien- und Telekommunikationsunternehmen sowie der Rechtsrahmen und Förderprogramme für die *europäische Informationsgesellschaft*“ (Puppis, 2010, S.128-138).

*Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste* (Richtlinie 2010/13/EU oder AVMD genannt) ist das wichtigste Gesetz zur Regulierung des audiovisuellen Sektors. Kerngedanke dieses Rechtsakts ist, einen Medienbinnenmarkt zu etablieren und die Medienwirtschaft in Europa zu fördern. Die Richtlinie wurde und wird seither überarbeitet und erhalten geblieben ist, dass die Problematik aus einer technikneutralen Perspektive behandelt wird. Das heißt, es wird nicht zwischen Distributionskanälen unterschieden, sondern nur zwischen liniaren und nicht-liniaren Diensten. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass es sich bei den linearen Diensten um Programme mit fester Ausstrahlung handelt, während die anderen nicht-linearen Angebote jederzeit auf Wunsch des Empfängers abgerufen werden können. Diese Richtlinie bestärkt erneut das Verbot der Aufstachelung zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit (Art. 6) und das Verbot von Tabakwerbung (Art.9-11). Erwähnenswert ist, dass versucht wird, die Regulierung auf nationaler Ebene zu harmonisieren. Selbstverständlich geschieht dies weiterhin unter den gleichen Wettbewerbsbedingungen in der gesamten Union (vgl. Puppis, 2010, S. 128).

*Die Förderung der audiovisuellen Industrie* ist ein Trend, der seit mehreren Jahrzehnten in der EU registriert wird. Es wurde festgestellt, dass sowohl aus öffentlicher Sicht als auch aus wirtschaftlichen Erwägungen amerikanische Programme, die von Unternehmen produziert werden und die eine beherrschende Stellung im Weltmarkt haben, vorzuziehen sind. In diesem Sinne sah sich die EU zu protektionistischen Maßnahmen für den eigenen

Binnenmarkt verpflichtet. Daraus entstanden Förderprogramme für die Medienbranche in Europa. Die bekanntesten davon sind *MEDIA-Programme* (vgl.Puppis, 2010, S.130).

*Die Richtlinien bezüglich der elektronischen Kommunikationsinfrastruktur* waren in der EU in dem Zusammenhang notwendig, dass sich die bisherige Regulierung eher auf den Bereich der Telekommunikation konzentrierte. Auch wurde die Notwendigkeit gesehen, die bereits bestehenden Regulierungen in den Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Die Infrastruktur wird berücksichtigt, aber der Inhalt steht außer Frage. Zu dieser Kategorie von Richtlinien, die die EU-Infrastruktur regulieren, gehören Rechtsakte wie die Verordnung 1211/2009, mit der GEREK gegründet wurde: eine Expertengruppe, die die Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der europäischen Ebene anregen will; Richtlinie 2002/21/EG; Richtlinie 2002/19/EG; Richtlinie 2002/20/EG; Richtlinie 2002/22/EG; Richtlinie 2002/58/EG (vgl.Puppis, 2010, S.132).

Die *Wettbewerbsregeln* sind, wie bereits gesagt, im gesamten europäischen Raum von großer Bedeutung. (z.B. Art. 101 AEUV - Kartellverbot; Art.102 AEUV – Missbrauchskontrolle; Art.103 und Art.352 AEUV - Fusionskontrolle). Bei Überschreitung bestimmter Umsatzgrenzen sind Zusammenschlüsse zwischen Medienunternehmen zu melden. Ziel ist es, einen funktionierenden Binnenmarkt und Wettbewerb zu gewährleisten (vgl.Puppis, 2010, S.133).

Es gibt auch Vorschriften zur Regulierung *staatlicher Beihilfen für Medien- und Telekommunikationsunternehmen*. Dazu gehören die Beihilfe zur Förderung der Kultur (Art. 107 Abs.3 lit. d AEUV), die Presseförderung, die öffentliche Finanzierung von Breitbandnetzen und andere (vgl.Puppis, 2010, S.133).

Zur Förderung einer *Informationsgesellschaft* gibt es Rechtsrahmen und Förderprogramme, die das gesellschaftliche und wirtschaftliche Potenzial des Internets fördern. Darunter zählen Wachstumsstrategien „eEuropa 2000“, „eEuropa 2020“, „eEuropa 2005“, „i2010 - Initiative“, „i2020 - Initiative“, „Eine digitale Agenda für Europa“, „Safer Internet Programme“, „Rechtssicherheits bei E-Commerce“ und vieles mehr (vgl.Puppis, 2010, S.136).

## 5. Analytischer Rahmen und Methode

### 5.1. Allgemeines

Das Erkenntnisinteresse der vorliegende Arbeit ist die Medienpolitik in der Europäischen Union. In diesem Sinne wird der europäische Rechtsrahmen im Bereich der Medien, die durch Digital Service Act und Digital Markets Act geprägt sind, analysiert. Beide genannten Initiativen wurden von der Europäischen Kommission zur Prüfung und Zustimmung durch das Europäische Parlament und den Rat im Jahr 2020 vorgeschlagen und traten Ende 2022 in Kraft, nachdem sowohl das Parlament als auch die Kommission eine Einigung darüber erzielt hatten.

Dieses Kapitel soll einen Überblick über den Rahmen geben, in dem diese Analyse durchgeführt wird, und auch über die Methoden, die in diesem Zusammenhang verwendet werden. In jedem der folgenden Unterkapitel werden einige theoretische Aspekte im Zusammenhang mit diesen Methoden vorgestellt, aber auch spezifische Beobachtungen gemacht, die für die vorliegende Analyse gelten.

Wenn nun kurz dargestellt werden soll, welche analytischen Rahmen und Methoden zum Einsatz kommen, so lässt sich sagen, dass die gesamte Analyse als Forschungsrahmen die Politikfeldanalyse haben wird. Text-, Inhalts- und Dokumentenanalyse werden selbstverständlich zum Einsatz kommen, indem sowohl Gesetzgebungsvorschläge aus dem Jahr 2020 als auch deren endgültige Form, die 2022 beschlossen wurde, zusammen mit anderen relevanten offiziellen Dokumenten der Europäischen Union eingehend analysiert werden.

Von allen bestehenden Forschungsansätzen innerhalb der Politikfeldanalyse wird der akteur- und strukturtheoretische Ansatz und akteurzentrierter Institutionalismus bevorzugt, wobei als Modell der Policy Circle verwendet wird. Jeder Ansatz wird jeweils in einem separaten Unterkapitel detailliert beschrieben.

An dieser Stelle der Arbeit muss angemerkt werden, dass jede Politikfeldanalyse auf zwei Arten durchgeführt werden kann: ex-ante oder ex-post. In Anbetracht des Zeitpunkts, zu dem diese Analyse durchgeführt wird, welcher einige Monate nach dem Verabschieden des DSA und des DMA durch das Europäische Parlament und den Rat und wenige Tage vor der Veröffentlichung des Inkrafttretens der beiden Richtlinien im Amtsblatt liegt, ist es

selbstverständlich, dass derzeit nur eine Ex-ante-Analyse durchgeführt werden kann, da der Prozess noch nicht abgeschlossen ist und die Durchsetzung und die Evaluation noch erfolgen müssen.

Was an dieser Stelle noch über die Möglichkeiten der Forschungsdurchführung gesagt werden kann, bezieht sich auf die drei Konzepte, durch die Politik definiert wird und die bereits zu Beginn dieser Arbeit diskutiert wurden (*siehe 1.1. Was ist Politik; 1.3. Was ist Medienpolitik*). Hier geht es um die drei Dimensionen der Politik: Polity, Politics und Policy. Die Definition der drei Begriffe soll nicht wiederholt werden, sondern es soll auf die Tatsache hingewiesen werden, dass der Inhalt der Politik, „Policy“, die abhängige Variable in der vorliegenden Analyse darstellen wird, aufgrund der Tatsache, dass die vorliegende Arbeit eine politikfeldanalytische Fragenstellung hat (vgl. Blum & Schubert, 2018, S.39-41). Was genau bedeutet das? Das bedeutet, dass die vorliegende Arbeit beziehungsweise jede Politikfeldanalyse darauf abzielt, „Policy“, politische Inhalte, Gesetze und Ähnliches zu erklären, indem „Polity“ und „Politics“ als unabhängige Variablen verwendet werden. Der politische Inhalt ist somit das Ergebnis des politischen Prozesses der Herstellung und der Durchsetzung, von Interessen, Macht und Einflüssen, von Akteuren („Politics“) und offensichtlich das Ergebnis des institutionellen und strukturellen Rahmens, von Normen, Regeln und Institutionen („Polity“).

Konkret gesagt, werden die Verordnungen des „Digital Service Act“ und „Digital Markets Act“ die abhängigen Variablen sein. Akteure wie die Europäische Kommission (Kommission von der Leyen), das Europäische Parlament und der Europäische Rat werden als Hauptakteure in der Medienpolitik in der Europäischen Union, zusammen mit den institutionellen und strukturellen Rahmen der EU, in denen sich diese Akteure bewegen, als die unabhängigen Variablen fungieren.

Zum Ansatz dieser Untersuchung lassen sich laut Blum und Schubert noch mindestens drei weitere Bemerkungen zur Analyseebene, zur Analysemethode und zur Analyseeinheit machen (vgl. Blum & Schubert, 2018, S.48-51). Theoretisch wird auf der Analyseebene zwischen Makro-, Meso- und Mikro-Ebene unterschieden. Die vorliegende Forschung wird die Mesoebene und die Mikroebene betrachten. Es gibt zwei Arten klassischer Analysemethoden: deduktiv oder induktiv. In der vorliegenden Forschung wird die induktive Methode bevorzugt, da spezielle Fälle, nämlich DSA und DMA, unter die Lupe genommen werden. Dabei wird versucht durch die Beschreibung dieser Gesetze zu den Sachverhalt zu

verdeutlichen. Es wird explorativ angelegt und am Ende werden Schlüsse gezogen und Hypothesen generiert. Hinsichtlich der Analyseeinheit wird sie sich auf Individuen und bestimmte Gruppen konzentrieren, wie dies bei der Europäischen Kommission der Fall ist.

Alle diese Methoden, Verfahren und Ansätze werden mit dem letztendlichen Ziel verwendet, das Policy-Design des DSA und DMA zu bestimmen; die Schritte zu identifizieren, die zu diesen beiden Gesetzen geführt haben; und die Auswirkungen vorherzusagen, die diese beiden Gesetze auf die Medienpolitik in Europa und weltweit in den kommenden Jahren haben werden.

## **5.2. Politikfeldanalyse**

### **5.2.1. Grundlagen**

Bevor die Ansätze zur Politikfeldanalyse und die darin enthaltenen Theorien, die vorgeschlagenen Methoden und Modelle diskutiert werden, ist es wichtig zu definieren und zu verstehen, was Politikfeldanalyse ist.

In diesem Sinne fassen Blum und Schmidt das Konzept folgendermaßen auf: „Die Politikfeldanalyse versteht sich als politikwissenschaftliche Teildisziplin, die genau das will: Fragen an diejenigen stellen, die konkret Politik machen, dieses ‚Policy-making‘ analysieren und das so gesammelte Wissen ‚über Politik‘ wieder ‚für die Politik‘ zur Verfügung stellen.“ (Blum & Schmidt, 2018, S.3). „Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken. In Mittelpunkt des Analyseinteresses stehen politische Entscheidungen und deren Umsetzungen in konkreten Handlungszusammenhängen unter Berücksichtigung ihrer Bedingungsfaktoren.“ (Schneider & Janning, 2006, S.5)

Ausgehend von systemtheoretischen Ideen entwickelte sich die Politikfeldanalyse in den Vereinigten Staaten von Amerika im 20. Jahrhundert unter dem Einfluss von Theorien wie dem Behaviorismus und Pragmatismus (Schneider & Janning, 2006, S.11). Wie den obigen Zitaten entnommen werden kann, berücksichtigt die Politikfeldanalyse den gesamten Entscheidungsprozess und beschränkt sich nicht auf die bloße Darstellung der am politischen Prozess beteiligten Akteurskonstellationen. Angewandt auf die unterschiedlichsten Politikfelder, sei es Bildungs-, Entwicklungs-, Umwelt- oder Wirtschaftspolitik, gelingt es ihr, das Geschehen hinter den Kulissen einzufangen. Gegenstand der Analyse ist immer das konkrete politische Verhalten, wobei nicht nur das Handeln des Staates, sondern auch das

Handeln und die Strategien der anderen privaten Akteure betrachtet werden (Schneider& Janning, 2006, S.15).

Nach den 1960er Jahren entwickelte sich die Politikfeldanalyse stark und reicherte laufend neue Theorien und Methoden an (Schneider& Janning, 2006, S.20). Sie gewinnt auch im europäischen Raum in vielen demokratischen Ländern an Bedeutung. In jedem Kontext ist die Betonung der Politikfeldanalyse aber unterschiedlich, da es verschiedene Nutzen in der Verwendung dieser Analyse in der politischen Arena, im öffentlichen Raum gibt. Offensichtlich werden bei der Verwendung dieser Analyse vielzählige spezifische politische Konzepte und Kategorien aus dem Bereich der Politikwissenschaften berücksichtigt, die in der vorliegenden Arbeit schon erwähnt wurden, seien es die drei Dimensionen der Politik (Politik, Politik, Politik), der drei Arten von Politik (regulativ, distributiv und redistributiv) oder andere Konzepte (Schneider& Janning, 2006, S.23). Es ist jedoch wichtig zu verstehen, dass diese Analyse nicht auf die Anwendung in der Politikwissenschaft beschränkt ist, sondern auch in den Kommunikationswissenschaften verwendet werden kann, wie es hier der Fall ist, solange das ultimative Ziel darin besteht, den politischen Prozess zu analysieren, zu verstehen, zu erklären.

Apropos Erklärungen: Schneider und Janning identifizieren sechs Erklärungsmodelle, die auf einem gemeinsamen Erklärungsmuster basieren wie folgt: Statistische Erklärungen, Historische Erklärungen, Funktionalistische Erklärungen, Individualistische Erklärungen, Strukturalistische Erklärungen und Institutionalistische Erklärungen. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.34). Es wird nicht auf jedes dieser Muster im Detail eingegangen werden, aber es kann zumindest nachvollzogen werden, dass die Theorien und die Richtungen, in die diese Analyse geht, immer vielfältiger und anspruchsvoller geworden sind.

### **5.2.2. Theorien und Methode der Politikfeldanalyse**

In die sehr komplexe Theorienlandschaft der Politikfeldanalyse haben sich drei zentrale Arten von Ansätzen behauptet, die wiederum jeweils andere Theorien und Ansätze umfassen. Untenstehend ist ersichtlich, wie sie von Forschern eingeteilt werden (vgl. Reiter & Töller, 2014, S.36):

- Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung
  - Theorien der sozialökonomischen Determination

- Machtressourcenansatz
- Parteidifferenzhypothese
- Politisch-institutionalistische Theorien (Bsp. Vetospieler-Theorem)
- Internationalisierungshypothese: Globalisierung und Europäisierung
- Theorieansätze des Politikerbes: Pfandabhängigkeit und „Erblast“
- Kombinierte Struktur-Akteur-bezogene Ansätze der Policy-Forschung
  - Institutional Analysis and Development Framework (IAD)
  - Akteurzentrierter Institutioanlismus (AZI)
  - Multiple-Streams-Ansatz(MSA)
- Wissensbasierte Ansätze
  - Soziale Konstruktion, Policy-Framing und Policy Design
  - Politisches Lernen und Policy-Transfer (vgl.Reiter & Töller, 2014, S.36)

Die erste große Kategorie betrachtet die Makroebene und die anderen beiden die Meso- und Mikroebene.

Die Ansätze der vergleichenden Staattätigkeitsforschung zeichnen sich durch drei wesentliche Merkmale aus. Erstens konzentrieren sie sich, auf Makrozusammenhänge, sind hauptsächlich auf quantitative Vergleiche ausgerichtet und zielen darauf ab, bestimmte Hypothesen zu überprüfen. Die klassischen Fragestellungen dieser Art von Forschung konzentrieren sich darauf, wie bestimmte unabhängige Variablen wie verschiedene sozioökonomische Faktoren, rechte oder linke Parteien, Europäisierungs- oder Globalisierungstrends, historische Pfande, Interessengruppen, Politikerbe früherer Regierungen und weiteres die festgestellten Unterschiede zwischen verschiedenen Vergleichsländern bestimmen. Offensichtlich steht bei jedem Ansatz eine andere Art von unabhängiger Variable im Zentrum; oft ist es dabei die Variable, die diesem Ansatz den Namen verleiht.

Die Struktur-Akteur-bezogenen Ansätze der Policy-Forschung berücksichtigen hingegen, wie unabhängige Variablen wie zum Beispiel am politischen Entscheidungsprozess beteiligte Akteure (bei AZI) oder Institutionen, staatliche Strukturen (bei IAD) oder Interessen (bei MSA) die abhängigen Variablen erklären können. Es sollte daran erinnert werden, dass diese Art von Ansatz komplexe Interaktionen und Beziehungen im politischen System berücksichtigt und sich nicht auf externe Faktoren wie wirtschaftliche oder geografische Faktoren eines Landes konzentriert.

Die wissensbasierten Ansätze gehen von der Idee aus, dass „die politische, soziale und ökonomische Wirklichkeit beständig von grundsätzlich lernbegabten Individuen interpretiert oder gedeutet wird, die auf der Basis von erworbenem Wissen, verinnerlichten Normen und Ideen einzeln oder koordiniert handeln.“ (Reiter & Töller, 2014, S.79). Normen, Werte, kulturelles, soziales und kognitives Wissen von Individuen, soziale Konstruktionen, Weltbilder können unabhängige Variablen darstellen, die die Entstehung bestimmter öffentlicher Politiken und die Veröffentlichung bestimmter politischer Inhalte erklären können. Dieser letzte Ansatz wird auch als Kulturalistischer Ansatz der Policy-Forschung bezeichnet.

### **5.2.3. Der akteur- und strukturtheoretische Ansatz**

In diesem Unterkapitel wird einer der drei zentralen Ansätze näher vorgestellt: der akteur- und strukturzentrierte Ansatz. Innerhalb dieser Kategorie wird auf den Akteurzentrierten Institutionalismus näher eingegangen werden, weil er den eigentlichen Rahmen der vorliegenden Forschung darstellen wird. Diese Ansätze haben eine mikro- und mesoanalytische Perspektive und fokussieren sich auf den Akteur oder auf die am politischen Prozess beteiligten Akteure, wie der Name schon sagt.

Diese Ansätze haben den Vorteil, dass sie nicht nur die staatlichen Akteure berücksichtigen, wie den Staat, die Regierung, sondern auch die privaten Akteure, die normalerweise an der Artikulation, Aggregation oder Durchsetzung von Interessen beteiligt sind. Tatsächlich werden aus der Sicht dieser akteurszentrierten Perspektive öffentliche Politiken als Ergebnis der Interaktion all dieser Akteure gesehen. Auch aus dieser Perspektive „*ist öffentliche Politik also eine spezifische Lösung gesellschaftlicher Probleme mittels politischer Steuerung, in der die Mechanismen des Steuerungs- und Regelungszusammenhangs aus einer durch Institutionen strukturierten Konstellationen individueller und kollektiver Akteure besteht.*“ (Schneider & Janning, 2006, S.85)

In der breiten Kategorie der akteurs- und strukturtheoretischen Ansätze werden die Unteransätze nach Beantwortung der folgenden Fragen unterschieden: Wie agieren die Akteure? An welchen Kriterien orientiert sich ihr Handeln? Auf welche Ressourcen verlassen sie sich?

Der Rational-Choice-Ansatz meint „*die Handlungseinheiten des skizzierten institutionellen Steuerungsprozesses seien rationale und strategisch denkende Akteure*“ (Schneider &

Janning, 2006, S.85). Dem gegenüber steht der Akteurzentrierte Institutionalismus, der der eigentliche Ansatz der vorliegenden Forschung ist: „[Akteurzentrierter Institutioanlismus] deutet die Strukturen und institutionellen Faktoren in Politikfeldern weniger stark von Entscheidungssituationen aus, sondern mündet in eine komplexe Mehrebeneanalyse, die intra- und interorganisationelle Faktoren innerhalb der Akteurkonstellationen mir institutionellen Rahmenbedingungen auf unterschiedlicher Ebene in Beziehung setzt.“ (Schneider & Janning, 2006, S.86).

Der Akteurzentrierte Institutionalismus, entwickelt 1995 von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, gilt nicht als Erklärungsmodell für politische Entscheidungen, sondern als Forschungsheuristik, auf deren Grundlage detaillierte Fallstudien und verallgemeinerte Hypothesentests initiiert werden können (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.92).

Der Akteurzentrierte Institutioanlismus ist „*keine Theorie mit eigenem Erklärungsgehalt, sondern ein ,analytischer Ansatz‘, also ,ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind‘ und zur Beantwortung spezifischer Fragestellung ,auf Elemente mehrerer Theorien zurück[zu]greifen‘.*“ (Reiter & Töller, 2014, S.73)

Es werden nicht nur die Akteure selbst betrachtet, sondern auch der institutionellen Kontext und die Akteurskonstellationen, die durchaus als erklärende Variablen fungieren können. Der institutionelle Rahmen, die Regeln, die spezifischen Normen einer Institution, die Beziehungen zwischen Institutionen, „*das Wechselverhältnis zwischen den vorgegebenen Regeln und den Kategorien – Akteure und ihr Verhalten, Akteurkonstellationen und ihre interne Ordnungsbildung, Handlungsorientierungen und ihre Konstitutionsweisen, Handlungssituationen und ihre Optionen-Empfehlungen*“ (Schneider & Janning, 2006, S.94) beeinflussen die politischen Inhalte, weshalb es wichtig ist, neben den Akteuren auch diese zu berücksichtigen.

Politikergebnisse und politischer Wandel sind die Folgen des koordinierten Handelns verschiedener Akteure in bestimmten Interaktionssituationen. Diese Akteure und die Interaktionen zwischen ihnen sind das eigentliche Ergebnis vorkonstruierter institutioneller Rahmenbedingungen. Daraus folgt, wie bereits gesagt, dass die Analyse auch die

Institutionen, institutionellen Rahmenbedingungen, Regeln und Regelsysteme, in denen die Akteure agieren, berücksichtigt.

Bei der Anwendung dieses Ansatzes ist es wichtig, das Konzept des Akteurs, die Arten von Akteuren und deren Handlungsweise zu verstehen, jedoch wurden diese Aspekte bereits in früheren Kapiteln besprochen (siehe 1.1.2 Politik; 1.3. Was ist Medienpolitik?).

Hervorzuheben ist auch, dass der Akteurzentrierte Institutionalismus auf einem stark explorativen und qualitativen Verfahren basiert und dass Akteur- und strukturzentrierte Ansätze in Wirklichkeit als theoretischer Rahmen für die Integration von Forschungsmethoden wie Spieltheorie, der Netzwerkanalyse, Diskursanalyse und Inhaltsanalyse dienen.

Reiter und Töller argumentieren, dass alle oben aufgeführten Ansätze eine entweder eine X-zentrierte oder Y-zentrierte Perspektive einnehmen, je nachdem, welche Variable sie betonen. Der aktuell diskutierte Ansatz des akteur- und strukturtheoretische Ansatzes bzw. der Akteurzentrierte Institutioanlismus sind Y-zentriert, weil sie sich nicht darauf konzentrieren, wozu X, die unabhängige Variable, führen wird, sondern auf das Zustandekommen eines Y-Phänomens (eine Policy) (vgl. Reiter & Töller, 2014, S.23).

Zusammenfassend sind die drei wichtigsten Aspekte des Akteurzentrierten Institutioanlismus, dass der Ansatz ein akteurszentrierter ist, mehrere Erklärungsfaktoren berücksichtigt und versucht, das Zustandekommen von bestimmten Politikinhalten oder den Policy-Wandel zu erklären.

### **5.3. Policy Circle**

#### **5.3.1. Grundlagen**

In diesem Unterkapitel wird auf den Policy-Circle, „*das wohl am häufigsten angewandte und einflussreichste Modell der Politikfeldanalyse*“ eingegangen, wie er von Blum und Schubert charakterisiert wurde (Blum & Schubert, 2018, S. 153).

Dieses Modell, das im Laufe der Zeit verschiedene Varianten gekannt hat, von denen die wohl einfachste die Dreiteilung Politikinitiierung, Politikdurchführung und Politikbeendigung (Schubert 1991, S. 69) oder Problemdefinition, Programmformulierung und Implementierung

(Schneider und Janning 2006, S. 50), ist, stellt ein Modell dar, das versucht, die politischen Prozesse sinngemäß zu erforschen und zu analysieren.

In dem Policy Circle werden der Ablauf und die Dynamik politischer Prozesse betrachtet. Dies führt dazu, dass der gesamte politische Prozess in einzelne Schritte unterteilt wird. „Policy“ wird somit als Ergebnis mehrerer aufeinanderfolgender Phasen eines Problemlösungsprozesses gesehen.

Ein sehr wichtiger Aspekt, der es wert ist genauer ausgeführt zu werden, bevor die Schritte von Policy-Circle aufgezählt und diskutiert werden, ist, dass dieses Modell einen heuristischen Orientierungsrahmen darstellt. Wie Blum und Schubert erläutert, bedeutet das, dass es Heuristiken in der Mathematik gelingt, mit wenig Aufwand rapide Lösungen zu liefern. Mit Hilfe von Schätzwerten, Faustregeln oder anderen Hilfsmitteln erreicht man zwar nicht das optimalste Ergebnis, aber ein Ergebnis, das eine sehr hilfreiche Lösung für die behandelten Probleme darstellt. Auch beim Policy Circle können schnell und zielgerichtet Erkenntnisse über politische Prozesse gewonnen werden(vgl. Blum & Schubert, 2018, S. 154).

Es ist gut zu wissen, dass die Phasen, die im Folgenden vorgestellt werden, in der Theorie sehr gut und klar abgegrenzt sind, aber in der Praxis treten jedoch oft Überschneidungen, Überlappungen, Umkehrungen der Reihenfolge oder sogar Wegfall von Phasen auf. Die Policy-Circle-Phasen beschreiben, wie Politik betrieben werden sollte und was die ideale Schritte wären, aber wie gesagt kann die praktischen Umsetzung in der Realität anders aussehen.

Aus theoretischer Sicht stellt Policy Circle eine Weiterentwicklung des berühmten Systemmodells von Easton dar.

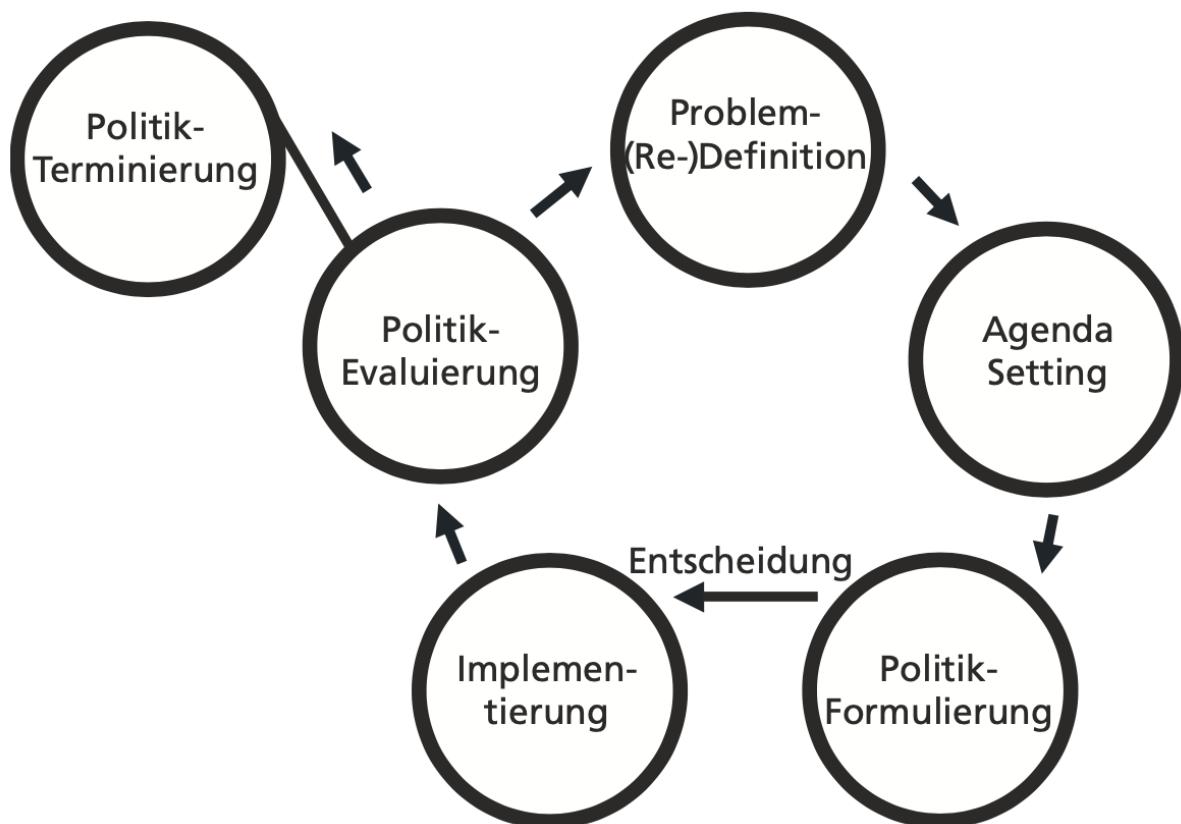
Was nach diesem Unterkapitel nicht vergessen werden sollte, ist die Tatsache, dass Policy Circle als Instrument dient, um den politischen Prozess in der Analyse zu strukturieren. Der gesamte politische Prozess, der zur Verabschiedung der beiden Verordnungen Digital Services Act und Digital Markets Act auf Ebene der Europäischen Union geführt hat, wird daher in konkreten Schritten mit Hilfe der Policy Circle erforscht.

### 5.3.2. Ablauf des Policy-Cycle

Wie bereits gesagt, werden viele Varianten dieses wohlbekannten Modells in der Fachliteratur vorgestellt, wobei diejenige, die in dieser Arbeit bevorzugt wird, diejenige ist, die aus sechs Schritten besteht.

Diese Schritte werden im Folgenden von Blum und Schubert anschaulich illustriert.

**Abbildung 7: Der Policy-Cycle**



Quelle: *Politikfeldanalyse. Eine Einführung* (S.156) von S. Blum & K. Schubert 2018, 3. Überarbeitete Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

#### 5.3.2.1. Die Problemdefinition

Im ersten Schritt, *der Problemdefinition*, wird das Problem wahrgenommen und definiert und damit Lösungen für das Problem gefunden werden können. An diesem Schritt sind verschiedene Akteure beteiligt, von denen einige wahrscheinlich in keinem der folgenden Schritte mehr vorkommen werden. Die Betonung in diesem Schritt liegt darauf, wie das Problem in das Bewusstsein der Öffentlichkeit und der staatlichen Behörden gelangt. Dies kann nach Schadensfällen oder nach wissenschaftlichen Studien geschehen, die das Problem

belegen oder zumindest vermuten. Ein Problem wird immer dann wahrgenommen, wenn eine Diskrepanz zwischen dem, was sein sollte, und dem, was tatsächlich ist, besteht (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.50). Probleme werden wahrgenommen, wenn bestimmte Normen oder Werte verletzt werden. Die Wahrnehmung und Definition des Problems hängt also stark von den beteiligten Akteuren und der Welt ab, in der sie sich bewegen. Diese letzte Beobachtung erklärt, warum manche Situationen in bestimmten Ländern manchmal als Normalzustand wahrgenommen werden, während sie in anderen als Probleme wahrgenommen werden.

„Soziale und politische Zustände, die beispielsweise in Europa ein zentrales Problem darstellen, sind in Entwicklungsgesellschaften oft Alltagszustände und werden deshalb in der Regel als schicksalsgegebend betrachtet. Insofern ist es wichtig, Probleme immer auch im Kontext ihrer normativen Voraussetzung zu betrachten.“ (Schneider & Janning, 2006, S.51)

Der Prozess der Problemwahrnehmung ist nicht immer evident und einheitlich. Wenn normalerweise angenommen wird, dass Probleme wahrgenommen werden, bevor eine Lösung vorgeschlagen wird, werden einige Probleme überraschenderweise erst dann als Probleme wahrgenommen, wenn eine Lösung bereits vorliegt (vgl. Sauer, 2014, S.54).

### **5.3.2.2. Das Agenda-Setting**

Die zweite Phase des Policy Circle, *das Agenda-Setting*, ist der Moment, in dem das zuvor definierte Problem auf die politische Agenda kommt. An dieser Stelle stellt sich die Frage, warum manche Themen auf der politischen Agenda stehen und andere wiederum nicht. Unter welchen Bedingungen ein Thema Aufmerksamkeit erhält und im öffentlichen Diskurs diskutiert wird und dann auf der Agenda von Regierung, Parlament und Ähnlichem erscheint sind Fragen, für deren Beantwortung die Ergebnisse von Cobb, Ross und Ross (1976) herangezogen werden. Der Kerngedanke davon ist, dass die politische und öffentliche Aufmerksamkeit zu verschiedenen Themen ein knappes Gut ist. Dies bedeutet, dass es einen ständigen Wettbewerb zwischen verschiedenen Themen gibt, wer auf der Liste der politischen Prioritäten an erster Stelle steht. Laut Cobb, Ross und Ross gibt es vier strategische Möglichkeiten, wie ein Thema auf die öffentliche Agenda gelangt: Politikinterne Thematisierung; Externe Thematisierung; Interne und externe Thematisierung und Internationale Politikdiffusion. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54)

Erstens, wenn ein Problem intern in den politischen Institutionen bereits bekannt ist und die politische Akteure aus eigenem Interesse oder für das Gemeinwohl daran interessiert sind, sich für dieses Problem einzusetzen, ist es sehr einfach, dass diese auf der politischen Agenda erscheinen (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54).

Zweitens, wenn die Problemwahrnehmung von außen, sprich von der Gesellschaft initiiert wird, wird es leicht von der Gesellschaft über Interessengruppen und Parteien an die Regierung übertragen, die diesem einen Platz in der Tagesordnung schafft (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54).

Drittens, wenn ein Problem der Öffentlichkeit nicht bewusst ist, aber auf politischer Ebene Handlungsbedarf erkannt wird, dann haben die staatlichen Behörden die Aufgabe, durch verschiedene Programme die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu gewinnen (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54).

Viertens, wenn einige Probleme aufgrund einiger externer Faktoren nicht die Aufmerksamkeit der Politik genießen, gewinnen sie durch gesellschaftliche Akteure letztendlich an Relevanz für die Behörden. Es geht um den Einfluss einiger Akteure jenseits der Grenzen. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54).

Eine besondere Situation tritt in den sogenannten „Windows of Opportunity“ auf, wenn aufgrund einiger ungeplanter Ereignisse, Unfälle, Katastrophen, Kriege, Revolutionen und bestimmte Probleme, die bis zu diesem Moment ignoriert wurden, die Möglichkeit erhalten, die Agenda der Behörden zu erreichen. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.55)

Schneider und Janning identifizieren mehrere Merkmale, die eine sehr wichtige Rolle dabei spielen, ob ein Thema auf die politische Agenda kommt oder nicht. Dem zufolge muss ein Thema oder ein Problem zumindest einige der folgenden Eigenschaften besitzen: Eindeutigkeit, starke Betroffenheit, Dringlichkeit, Einfachheit, Routine und große Bedeutung, um von Entscheidungsträgern berücksichtigt zu werden (vgl. Sauer, 2014, S.56).

### **5.3.2.3. Die Politikformulierung**

Besteht ein Problem und wird als solches wahrgenommen und gelangt in weiterer Folge auf die politische Agenda, folgt die dritte Phase des Policy Circle, *die Politikformulierung*. In diesem Moment wird ein Programm initiiert, durch das die Ziele und Handlungsalternativen formuliert und die Adressaten und Verantwortlichen für die Umsetzung, sowie die

notwendigen Mittel festgelegt werden. Diese Programme können mit einem Plan, einem Entwurf oder einer Prozedur von Schritten verglichen werden, bei denen eine Reihe von Ressourcen zusammengebracht werden müssen, um ein klar definiertes Ziel zu erreichen. Effizienz und Effektivität sind die wesentlichen Bewertungs- und Entscheidungskriterien dieser Programme. „*Als effektiv wird ein politisches Programm bezeichnet, wenn es eine Problemlösung wirksam erreicht, als effizient, wenn dabei der Mitteleinsatz möglichst dering gehalten werden kann.*“ (Schneider & Janning, 2006, S.57). Innerhalb der Programme spielt die Entwicklung und Bewertung von Handlungsalternativen eine wichtige Rolle. So werden verschiedene Lösungen für das betreffende Problem vorgeschlagen, und darauffolgend die effizienteste, die effektivste ausgewählt.

Howlett und Ramesh (2003) identifizieren vier Arten von Subsystemen, in denen die Programme formuliert werden und die offensichtlich einen Einfluss auf die letztendlich umzusetzenden Lösungen haben. In diesem Sinne sprechen sie von offenen Subsystemen, in denen sowohl neue Akteure als auch neue Ideen willkommen sind; von geschlossenen Subsystemen, die weder Akteure noch neue Ideen zulassen; von widerstandsfähigen Subsystemen, in denen sie neue Akteure willkommen heißen, aber nicht neuen Ideen und von auseinandersetzungsreichen Subsystemen, wo neue Ideen entstehen können, aber keine neuen Akteure.

Aus der obigen Darstellung ist ersichtlich, dass zwischen der Phase der Politikformulierung und der Politikimplementierung der Übergang eine Entscheidungsfindung beinhaltet. In der Tat ist es wichtig, eine Entscheidung über mindestens drei Dinge zwischen diesen zwei Phasen zu treffen: Auf welcher Ebene wird die vorgeschlagene Problemlösung diskutiert, wer sind die beteiligten Akteure und welche Mittel stehen tatsächlich zur Verfügung, um das vorgeschlagene Programm umzusetzen.

Es handelt sich in diesem Moment nicht nur um eine Entscheidung, sondern es kann sich auch um eine Nicht-Entscheidung handeln. Das heißt, es kann immer noch entschieden werden, dass das Thema nicht mehr diskutiert und somit von der politischen Agenda gestrichen wird. Falls entschieden wird, weiter zu handeln, dann können laut Blum positive Entscheidungen oder negative Entscheidungen getroffen werden. Positive Entscheidungen bedeuten, dass sich die Ausgangslage ändert, negative Entscheidungen hingegen, dass sich der Status Quo nicht ändert. (vgl. Blum & Schubert, 2014, S.184)

Offensichtlich spielen, wie bereits betont, bei der Politikformulierung und Entscheidungsfindung vorhandene Ressourcen, Einflussmöglichkeiten (Machtverteilung, Kompetenzen etc.) zwischen den Akteuren, Traditionen, Strukturen und politischen Kulturen eine wichtige Rolle.

#### **5.3.2.4. Die Implementierung**

In dieser Phase geht es um die Umsetzung der getroffenen Entscheidung. Der Zyklus des politischen Prozesses endet nicht mit einer Entscheidung, obwohl dies in der Forschung vor 1970 so gesehen wurde, sondern berücksichtigt auch die Umsetzungsphase der jeweiligen Politik auch Lösungen. Somit ist es möglich zu erforschen, inwieweit die vorgeschlagene Lösung das in der ersten Phase definierte Problem löst (vgl. Sauer, 2014, S.60).

Die Implementierungsphase erfolgt in mehreren Schritten. Zunächst geht es darum, die zuvor getroffenen Entscheidungen zu konkretisieren, dann werden die notwendigen Ressourcen bereitgestellt und im Anschluss daran wird jeweils entschieden, wie weiter vorzugehen ist (vgl. Jann & Wegrich, 2009, S.94).

Eine erfolgreiche Umsetzung der in den Programmen formulierten Ziele hängt von einer Reihe von Bedingungen ab, die weitgehend außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Staates liegen. In diesem Sinne lassen sich zwei große Faktorenkomplexe unterscheiden. Zunächst geht es um die Konstellation der an der Umsetzung beteiligten Akteure, also um die Struktur des Beziehungsgeflechts; welche Programmentscheider, welche Implementationsträger und welche Vollzugadressaten miteinander verbunden sind und wie sie miteinander verbunden sind. Zweitens geht es um die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms selbst, das heißt welche Policy-Instrumente (Geld, Recht, Gewalt) und welche Policy-Ressourcen kombiniert werden. Beispielsweise werden unterschiedliche Programmtypen (Regulative Programme, Anreizprogramme, Leistungsprogramme) bestimmte Wirkungsweisen, Aufwände oder Vollzugsprobleme nach sich ziehen oder beeinflussen. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.59)

In der Phase der Politikimplementierung besteht immer die Gefahr einer Lücke zwischen den vorgeschlagenen Zielen und den tatsächlichen Ergebnissen. Die Prinzipal-Agent-Theorie sieht die Ursache dieser Lücke in der Informationsasymmetrie. Auf diese Weise verfügt der Agent mehr Informationen in seinem Handlungsfeld als der Prinzipal, der den Auftrag zur Umsetzung gibt, weil der Agent derjenige ist, der das Feld am besten kennt und die fehlenden

Informationen füllen kann, indem er Änderungen in der Implementierung vornimmt (vgl. Blum & Schubert, 2014, S. 194).

Nachdem einige Aspekte im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Programmentscheidern und Vollzugsträgern dargestellt wurden, ist es an der Zeit, einige Aspekte im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen staatlichen Vollzugsträgern und gesellschaftlichen Vollzugadressaten hervorzuheben. Schneider und Janning identifizieren vier Beziehungskonstellationen zwischen staatlichen Vollzugsträgern und gesellschaftlichen Vollzugadressaten. Zunächst einmal handelt es sich um einen starken Staat und relativ schwache Normadressaten. Der Staat kann somit die Zielgruppe des Programms durch seine unzähligen Mittel zur Einhaltung der Politik zwingen. Zweitens kann das Verhältnis umgekehrt werden, indem der Staat relativ schwach und gesellschaftliche Akteure extrem mächtig sind, sodass sie sich jeder Norm leicht entziehen können. Wie in solchen Konstellationen zu erwarten ist, können politische Programme ohne Ergebnis bleiben. Drittens sind beide Seiten in der gleichen Position. In diesen Fällen bedarf es eines Kompromisses zwischen staatlichen Vollzugsträgern und gesellschaftlichen Vollzugadressaten, damit die Politik wirksam wird. Die vierte Konstellation bezieht sich auf den Fall, dass die staatlichen Träger so mächtig sind, dass eine einfache Drohung schließlich dazu führt, dass die gesellschaftlichen Vollzugadressaten motiviert werden, selbstgesteuerte Regulierungsprogramme zu initiieren und umzusetzen (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.60-61).

#### **5.2.3.5. Die Politik-Evalierung**

Die Politik-Evalierung ist, wie in der Abbildung 7 ersichtlich, die letzte Phase vor der Politikterminierung des politischen Prozesses oder vor der Neuformulierung eines Problems. In diesem Moment wird der implementierte Prozess analysiert, insbesondere im Hinblick auf die erzielte Wirkung.

In diesem Zusammenhang gibt es zwei etablierte Konzepte: Output und Outcome. Output bezieht sich auf das unmittelbare Ergebnis des politischen Prozesses, während Outcome sich auf die Wirkungen bezieht, die das Output auf die tatsächliche Situation hat. Output wird von Faktoren beeinflusst, die außerhalb des Outputs liegen und die nicht im Voraus vorhersehbar sind und die den Outcome bestimmen. Der Vorteil der Evalierung von Output und Outcome bietet in diesem Zusammenhang den Vorteil, dass der gerade stattgefundene politische Prozess überprüft wird, um als Lehre für künftige Prozesse zu dienen und in diversen

Entscheidungen und Umsetzungen zukünftig effektiver und effizienter zu arbeiten. (vgl. Sauer, 2014, S.61).

In dieser Phase der Politik-Evalierung wird somit der Grad der Zielerreichung gemessen. Auch in dieser Phase wird sich zeigen, wem eine bestimmte Politik geholfen hat, ob sie tatsächlich geholfen oder die Situation verschlimmert hat. Offensichtlich wird es eine positive Bewertung geben, wenn die besagte Politik allen geholfen hat, und eine negative Bewertung, wenn die besagte Politik nichts geändert oder die Situation sogar verschlechtert hat. Im Falle einer negativen Bewertung muss die Richtlinie zurückgezogen werden, im Falle einer teilweise positiven Bewertung, also wenn die Richtlinie nur einigen geholfen hat, ist eine Neuformulierung erforderlich (vgl. Sauer, 2014, S.62).

Zur Evaluierung, also zur Feststellung der Effektivität (Implementationswirkung) und Effizienz (Kosten-Nutzen-Relation) einer Politik, werden verschiedene Kriterien herangezogen, wie zum Beispiel Transaktionskosten, Kontrollkosten und Veränderung von Nutzenverteilung.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in dieser Phase analysiert wird, inwieweit sich kollektive, private und öffentliche Maßnahmen auf das Ausgangsproblem ausgewirkt haben. Es stellt sich die Frage, ob ein Problem durch die Politik beseitigt, verringert oder verstärkt wird. Es geht um eine Policy-Impact-Analyse, die mit Evaluierungsforschung zu tun hat, und die den gesamten Aufwand in Relation mit dem Ertrag setzt (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.61).

### **5.3.2.6. Die Politik-Terminierung**

Wie in der Abbildung 7 zu sehen ist, gibt es nach der Politik-Evaluierung zwei Möglichkeiten: entweder es beginnt erneut mit der Politikdefinition, was heißt, das Politik neu überarbeitet und fortgesetzt wird oder der Prozess endet, was eigentlich die Phase die Politik-Terminierung besagt.

Es gibt mehrere Ursachen, die zur Politik-Terminierung führen. Ist beispielsweise das angestrebte Ziel erreicht, kann eine Politik-Terminierung erfolgen. Ein weiterer Grund könnte die Situation sein, in der keine finanziellen Mittel mehr vorhanden sind, um fortzufahren. Auch wenn politisch ideologische Motive vorliegen oder Zweifel an der Effektivität oder Effizienz dieser Politik bei der Lösung des festgestellten Problems bestehen,

kann eine Terminierung stattfinden. Grund für die Terminierung kann natürlich auch die Unlösbarkeit eines Problems sein (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.62; Hartig-Girardoni, 2015, S.62).

Janning und Schneider sehen die Phase der Politik-Evalierung und Politik-Terminierung nicht als echte Phasen des Policy Circle, sondern als Rückkopplung zur ersten Phase der Problemdefinition, womit sich der Kreis schließt. Wie sich beobachten lässt, wird das Modell kreisformig dargestellt, wodurch die Phasen wiederholt werden können.

### **5.3.3. Stärken und Schwächen des Policy-Cycle**

Bevor die Schwächen dieses Modell darlegen werden, ist es wichtig, ein wenig auf die Stärken einzugehen, die dieses Modell bietet, um ein ausgewogenes Bild dieses Modells zu bieten.

Durch die Phaseneinteilung wurde die Politikgestaltung als Prozess betrachtet, der nicht von Institutionen abhängig war. „Die Aufteilung dieses Prozesses in einzelne Phasen ermöglicht es, die Komplexität und Heterogenität der Politikgestaltung zu reduzieren und sinnvoll in einzelne handhabbare Segmente aufzuteilen und der Forschung zugänglich zu machen.“ (Schneider & Janning, 2006, S.62)

Policy-Circle hat auch den Sinn und Zweck Forschern bewusst zu machen, dass die Politikgestaltung nicht mit der Verabschiedung eines Gesetzes endet, sondern es wichtig ist, darüber hinaus die Wirkungen, nämlich Policy-Outcome und Policy-Wirkung, zu erforschen, die sich aus dem Policy-Output ergeben. Der Policy-Circle betont auch, wie wichtig die Umsetzungsphase ist, da der Erfolg oder Misserfolg einer Politik oft maßgeblich davon abhängt, wie die Umsetzung verläuft und inwieweit es den staatlichen Vollzugsträgern gelingt, die in der dritten Phase formulierten Ziele umzusetzen.

Im Laufe der Zeit wurde der Policy Circle kritisiert.

Reiter und Tröller beispielsweise identifizieren drei Schwächen dieses Modells. Zunächst einmal stellt der Policy Circle, eine idealtypische Abfolge von Phasen dar, die in der politischen Realität oft nicht zu finden ist. Dies wird kritisiert, weil er unfähig und inkompotent ist, die Realität zu erklären. Zweitens wird kritisiert, dass das Modell zwar hilft, politische Prozesse zu strukturieren und zu verstehen, aber keine Erklärungen dafür liefern

kann, warum eine bestimmte Politik entsteht. Daher ist der Policy Circle in der ersten Phase einer empirischen Analyse nützlich, -kann aber nicht viel dazu beitragen, das Ergebnis eines Politikprozesses zu erklären. Drittens trägt der Policy Circle einen sogenannten Problemlösungsbias mit sich, bei dem angenommen wird, dass politische Akteure problemorientiert sind, also immer mit dem Ziel handeln, Probleme zu lösen. Diese deckt sich jedoch nicht immer mit der Realität. (vgl. Reiter & Töller, 2014, S.89-90).

Abschließend sei noch ein Zitat von Schneider und Janning wiedergegeben, das trotz der vorherrschenden Kritik schafft, die Bedeutung dieses Modells aufzuzeigen: „Trotz der vorgebrachten Unzulänglichkeiten wird der Wert des Policy Zyklus als Heuristik, d.h. als konzeptionelles Werkzeug, um spezifische Eigenschaften des Policy-Prozesses herauszuarbeiten, auch von den Kritikern nicht bestritten“ (Schneider & Janning, 2006, S.64).

Der Policy Circle wurde als Analysetool für diese Arbeit bevorzugt, weil es, wie Blum und Schubert sagten, der Ordnung, der Strukturierung und der Reduzierung der Komplexität des politischen Prozesses dient, der zur Verabschiedung der beiden Verordnungen DSA und DMA geführt hat, dem in dieser Arbeit eigentlich nachgegangen wird (vgl. Blum & Schubert, 2014, S.204).

#### **5.4. Inhaltsanalyse und Dokumentenanalyse**

Inhaltsanalyse und Dokumentenanalyse werden in dieser Arbeit als konkrete Forschungsmethoden eingesetzt. Auf diese beiden Methoden wird in diesem Kapitel nicht allzu ausführlich eingegangen, wenn man bedenkt, dass es sich um zwei äußerst bekannte Methoden in der qualitativen Forschung handelt.

Die Inhaltsanalyse wird in dem Kontext nützlich sein, in dem es notwendig ist, die theoretischen Hintergründe und Konzepte des politischen Systems der Europäischen Union zu verstehen und zu erklären. Hierfür werden sowohl Primärquellen als auch Sekundärquellen verwendet. Dies bedeutet, dass sowohl Dokumente als auch Mitteilungen der Europäischen Union, insbesondere der Europäischen Kommission, die die Rolle des Hauptakteurs im Gesetzgebungsvorschlag des Digital Services Act und des Digital Markets Act gespielt hat, untersucht werden (vgl. Hartig-Girardoni, 2015, S.46).

Als zentrale Analysequelle werden selbstverständlich die beiden Gesetzesvorschläge und deren endgültige Fassung, die Ende 2022 in Kraft getreten sind, dienen. Wie erwähnt, werden

auch andere Gesetze, Richtlinien, Verordnungen verwendet, die bereits auf dem Gebiet der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die Medienpolitik, in Kraft getreten sind.

Die Dokumentanalyse wird auch verwendet, um einen Überblick über die vorhandenen Themen in den interpretierten Texten zu gewinnen. Da es sich nicht um einfache Texte und Inhalte, sondern um amtliche Dokumente handelt, ist diese Art der Analyse und Methode unumgänglich.

Um Zugang zu amtlichen Dokumenten zu haben, werden die Datenbanken *eu-lex* und *euroopa.eu* sowie andere offizielle Webseiten der EU verwendet. Da die zu analysierenden Dokumente und Texte bereits vorliegen, besteht keine Notwendigkeit für eine Datenerhebung. Die Medienpolitik insgesamt und die Strategie der EU in Bezug auf die digitale Gesellschaft, insbesondere in Bezug auf digitale Dienste und Märkte, lassen sich anhand dieser Art von Dokumenten leicht analysieren.

## 6. Digital Services Act

### 6.1. Hintergründe

Das Gesetz über digitale Dienste (abgekürzt auf Deutsch: GdD; auf Englisch Digital Services Act, abgekürzt DSA) mit dem offiziellen Titel: 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 ist eine Verordnung der Europäischen Union, die mit dem Ziel erschien, die im Jahr 2000 erlassene E-Commerce-Richtlinie zu modernisieren (vgl. Stolton, 2020).

Diese Verordnung, die sich insbesondere auf die Regulierung illegaler Inhalte, transparenter Werbung und Desinformation konzentriert, macht digitale Plattformen verantwortlich und versucht, Regeln aufzustellen, die die Sicherheit der von diesen Plattformen angebotenen Produkte und Dienstleistungen stärken; all dies mit dem ultimativen Ziel, einen digitalen Binnenmarkt in der Europäischen Union zu gewährleisten (vgl. Espinoza, 2020).

Der Geltungsbereich erstreckt sich über den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der als Freihandelszone zwischen den 27 Staaten der Europäischen Union und drei Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), darunter Island, Liechtenstein und Norwegen, bekannt ist (vgl. Wikipedia – Die freie Enzyklopädie, 2023).

Basierend auf dem Wettbewerbsrecht als Rechtsmaterie, hat diese Verordnung besonders Artikel 116 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als Grundlage (vgl. Wikipedia – Die freie Enzyklopädie, 2023).

In dieser Arbeit wird bei Bezugnahme auf diese Verordnung die englische Bezeichnung und Abkürzung bevorzugt, da diese auch im deutschsprachigen Raum weitaus bekannter als die deutsche Variante ist.

Der Digital Services Act wurde gleichzeitig mit dem Digital Markets Act formuliert und beide wurden am 15. Dezember 2020 von der Europäischen Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgeschlagen. Wie aus der folgenden Analyse hervorgeht, weisen die beiden Verordnungen viele Ähnlichkeiten auf und zielen darauf ab, einen wichtigen Beitrag zur Informationsgesellschaft in Europa als Bestandteile des gesamten Regulierungspakets zu leisten (vgl. Wikipedia – Die freie Enzyklopädie, 2023).

Der Digital Services Act zielt darauf ab, einen sicheren digitalen Raum zu schaffen, in dem die Grundrechte aller Nutzer digitaler Dienste geschützt sind. Der Digital Services Act betrachtet digitale Dienste, wie der Name schon darauf verweist. Hier spricht man über eine breite Kategorie von Online-Diensten, darunter Online-Vermittlungsplattformen, Online-Marktplätzen, sozialen Netzwerken, Plattformen zum Teilen von Inhalten, Webseiten, App-Stores, Online-Reise- und Unterkunftsplattformen. Offensichtlich ist das Digital Services Act aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht interessant, denn diese Verordnung regelt unter anderem soziale Netzwerke und soziale Medien (vgl. Wikipedia – Die freie Enzyklopädie, 2023).

In dessen Ausarbeitung von Seiten der Von der Leyen-Kommission, hatten zwei Mitglieder dieser Kommission eine bedeutende Rolle bei ihrer Erstellung: die Exekutiv-Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Margrethe Vestager, die für ein Europa für das digitale Zeitalter eintritt und der EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton (bbc.com, 2020).

Am 22. April 2022 einigten sich die europäischen Politiker auf den Digital Services Act, und am 4. Oktober 2022 gab der Europäische Rat seine endgültige Zustimmung zur Verordnung des Digital Services Act. Es wurde am 27. Oktober im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Eine Erläuterung, die an dieser Stelle von Bedeutung ist, ist, dass die Verordnung zu dem genannten Datum in Kraft getreten ist, aber als Ganzes noch nicht anwendbar war. Seit dem 16. November sind nur einige Kernvorschriften, nämlich Artikel 24, Absätze 2,3,6, Artikel 33 Absätze 3 bis 6, Artikel 37 Absatz 7, Artikel 40 Absatz 13 und Kapitel IV Abschnitte 4,5 und 6, anwendbar, alles andere wird hingegen erst ab 17. Februar 2024 anzuwenden sein.

Von der Verordnung betroffene digitale Plattformen müssen die Bestimmungen ab dem 1. Januar 2024 einhalten. Online-Plattformen und Suchmaschinen müssen ihren Verpflichtungen innerhalb von vier Monaten nach ihrer Benennung durch die Europäische Kommission nachkommen.

## **6.2. Das Modell des Policy Circle am Beispiel der DSA**

### **6.2.1. Die Problemdefinition**

Die neuen, innovativen digitalen Dienste der Informationsgesellschaft, worunter besonders die Medienplattformen zu nennen sind, gelten seit ihrem Aufkommen als Ermöglicher der

freien Meinungsäußerung und einer gewissen Demokratisierung des öffentlichen Diskurses (vgl. Tucker et al. 2017). Es stellte sich jedoch bald heraus, dass sie aus Gründen der Architektur und des algorithmischen Empfehlungssystems zu großen Problemen in Bezug auf illegale und schädliche Inhalte führten (vgl. Held, 2022, S.69). Online-Plattformen wurden bald zu Brutstätten von Hassreden, Desinformation und anderen illegalen Inhalten.

„Indeed, critics soon identified that many intermediaries did not act against the dissemination of hate crime as well as non-criminal but harmful hate speech. Neither did they prevent the spread of mis- and disinformation. Instead, their business model allegedly facilitates political microtargeting and dark ads and amplifies conspiracy ideologies.“ (Held, 2022, S.69)

Bisher war, wie bereits erwähnt, das primäre Gesetz zur Regulierung von Online-Plattformen in der EU die E-Commerce-Richtlinie aus dem Jahr 2000. Seit 20 Jahren ist dieses Gesetz in Kraft getreten ist, und vieles hat sich in diesem Zeitraum in der digitalen Welt verändert, die mittlerweile einen enormen Einfluss in der Gesellschaft erlangt hat. Art. 14 und Art. 15 der E-Commerce sahen vor, dass Online-Plattformen von jeglicher Verantwortung für die von ihnen vermittelten Inhalte befreit sind, solange sie von der Rechtswidrigkeit keine Kenntnis haben und im Falle einer Benachrichtigung unverzüglich handeln. Weiters sind sie nicht dazu verpflichtet, diese Inhalte zu überwachen. Eine solche Vorgehensweise ähnelt der berühmten Section 230 des Communication Decency Act in den USA, die ebenfalls für Plattformen jegliche Verantwortung für nutzergenerierte Inhalte ausnimmt (vgl. Held, 2022, S.70).

Nicht nur die Tatsache, dass E-Commerce in mancher Hinsicht veraltet und überholt wirkte, sondern auch eine Reihe von Ereignissen in der politischen, akademischen und gesellschaftlichen Welt machten europäische Politiker darauf aufmerksam, dass die EU legal eingreifen musste, um diese Plattformen zu regulieren.

Im Folgenden werden drei Ereignisse aufgeführt, die zur Sensibilisierung und zur Wahrnehmung des Problems geführt haben.

Zunächst offenbarte der Facebook-Cambridge-Analytica-Skandal von 2018 einen schwerwiegenden Missbrauch personenbezogener Daten für kommerziell-politische Zwecke für Dritte und belegte die Tatsache, dass die Plattformen auch unerwünschte Einflüsse auf politische Wahlen haben können.

An zweiter Stelle ist das Ereignis in Neuseeland aufzuführen, dass ein gewalttätiger Terrorakt in der Christchurch-Moschee online auf Facebook übertragen wurde. Dieses Ereignis schockierte die Öffentlichkeit aufgrund der Leichtigkeit, mit der ein religiös motivierter Terrorakt live gestreamt werden kann, und warf infolgedessen wesentliche Fragen über die moralische Verantwortung auf, die eine Plattform wie Facebook haben sollte (vgl. Školkay, 2020, S.2)

Das dritte Ereignis, das ebenfalls eine gewisse Resonanz hatte, war die Sperrung des Twitter-Kontos Donald Trumps, des ehemaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, nachdem dieser Äußerungen getätigt hatte, die vermutlich zu dem Angriff auf das Kapitol am 6. Januar 2021 geführt haben. Dies Tatsache wurde von einigen als Einschränkung der Meinungsfreiheit in dem Zusammenhang, dass Trumps Aussagen tatsächlich nicht eindeutig zu deuten waren, angesehen.

In diesem Zusammenhang ist die Gesellschaft auf einige schwerwiegende Probleme von Online-Plattformen, insbesondere von Social-Media-Plattformen, aufmerksam geworden. Auf der Ebene der Öffentlichkeit wurden durch die Stimme verschiedener Akteure Probleme wie Desinformation, Fake News, Cyber-Mobbing, Missbrauch personenbezogener Daten, Polarisierung der Bevölkerung, Zensur, Verbreitung illegaler Inhalte, Aufstachelung zu Hass, Gewalt und Diskriminierung identifiziert.

Weitere Einzelheiten zu den Akteuren in Europa und weltweit, die die Probleme von Social Media wahrgenommen und die dazu beigetragen haben, dass diese sowohl der Öffentlichkeit als auch den Behörden der Staaten bewusst gemacht wurden, bietet Školkay (2020) in seiner Studie. Er filtert sechs Kategorien von Akteuren, darunter Politiker, Experten, Regulierungsbehörden, Journalisten und akademische oder privaten Stimmen, heraus, die dazu beigetragen haben, diese Probleme in die Öffentlichkeit zu bringen.

Hier sind die Ansichten einiger von ihnen angeführt.

Avni (2015, aus Israel), der Sohn eines Opfers eines Terroranschlags, forderte alle Social-Media-Unternehmen auf, die Aufstachelung zur Gewalt proaktiv zu beseitigen und zivil- und strafrechtliche Sanktionen für diejenigen einzuführen, die sich nicht daran halten.

Pitruzzela (2016, aus Italien), der Leiter der AGCOM, argumentierte, dass die Regulierung von Desinformation am besten vom Staat durchgeführt werden sollte und nicht von Social-Media-Unternehmen wie Facebook. Er schlug auch die Schaffung unabhängiger EU-Gremien vor, um Fake-News zu kennzeichnen und diese abzulösen.

Mutabazi (2017, aus Uganda), der Exekutivdirektor der Uganda Communications Commission (UCC) schlug sehr strenge Vorschriften für Unternehmen wie Facebook, Twitter und Whatsapp vor.

Klöckner (2017, aus Deutschland) CDU-Politiker, Meier (2018, aus der Europäischen Union), EP-Berater der ALDE-Fraktion für Kultur, Bildung, Medien und Sport und Eisenreich (2019, aus Deutschland), Justizminister, waren derselben Meinung, dass Social Media auf die gleiche Regulierungsebene gestellt werden sollten wie die traditionelle Medien.

Vrabel (2019, aus der Tschechische Republik), Direktor von Semantic Visions, schlägt einen radikalen Ansatz vor, bei dem Online-Plattformen die gleiche Verantwortung wie Verlagen übertragen werden sollte.

Der Gründer von Facebook selbst, Zuckerberg (2019, aus den USA), räumt ein, dass es vier Problembereiche gebe, in denen sich die Regierung regulierend einmischen sollte: illegale Inhalte, Wahlintegrität, Datenschutz und Datenübertragbarkeit (vgl. Školkay, 2020, S.39-51).

All diese Akteure, die sich an der Bewusstseinsbildung und der Definition des Social-Media Problems im öffentlichen Raum beteiligt haben, haben etwas gemeinsam. Alle diese Akteure zeigen eine beträchtliche Diskrepanz zwischen dem, was sein sollte, und dem, was Social Media tatsächlich ist, auf (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.50). Offensichtlich hängt diese Diskrepanz in hohem Maße von den kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Werten ab, an denen die Akteure festhalten. All diese Einwände sind im demokratischen Kontext gerechtfertigt, indem der Staatsbürger wertgeschätzt wird und dem eine Reihe von Freiheiten und Rechten garantiert werden, die Social-Media-Plattformen manchmal zu verletzen scheinen. (*siehe 5.3.2.1. Die Problemdefinition*)

Viele der bestehenden Probleme in den sozialen Medien wurden in der durch COVID-19 verursachten Krise (vgl. DSA, S.1) noch viel deutlicher; eine Krise, die eigentlich auch bewies, dass die Wirtschaft und die westliche Gesellschaft extrem abhängig von digitalen

Diensten sind. Diese Abhängigkeit ist sowohl mit Vorteilen als auch mit großen Risiken für die Gesellschaft verbunden, was einmal mehr die Notwendigkeit einer Regulierung dieser Dienste unterstreicht.

Wenn alle oben aufgeführten Probleme komprimiert werden sollen, die der Digital Services Act lösen möchte, würden diese unter drei Kategorien fallen: illegale Inhalte, Desinformation oder intransparente Werbung.

### **6.2.2. Das Agenda Setting**

Während sich das obige Unterkapitel auf den Kontext konzentrierte, der zur Wahrnehmung und zur Definition der Probleme mit denen die sozialen Medien konfrontiert sind, geführt hat, soll dieses Unterkapitel analysieren, wie diese Probleme auf der politischen Agenda der Institutionen der Europäischen Union auftauchen.

Warum wurden diese Themen von den europäischen Behörden beachtet und unter welchen Bedingungen wurden sie von der Europäischen Kommission in ihre politische Agenda aufgenommen? Diese sind zwei Fragen, die in den folgenden Zeilen zu beantworten versucht werden. Als nächstes müssen wieder Kontextinformationen präsentiert werden, damit die Angelegenheit adäquat behandelt werden kann.

2019 schlägt Ursula von der Leyen als Kandidatin für die Präsidentschaft der Europäischen Kommission eine Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen vor, durch die illegale Inhalte auf Online-Plattformen reguliert werden sollen. In diesem Zusammenhang wurde die Notwendigkeit gesehen, die verschiedenen nationalen Gesetze, die inzwischen in einigen Mitgliedsstaaten der Union verabschiedet wurden, zu harmonisieren (vgl. Van der Leyen, 2019).

Inzwischen waren Gesetze wie das „NetzDG“ (2017) in Deutschland, das „Kommunikationsplattformen-Gesetz“ (2020) in Österreich und das „Loi Avia“ (2020) in Frankreich, welches vom Verfassungsrat eigentlich als verfassungswidrig eingestuft wurde, auf nationaler Ebene in Kraft getreten. Diese Gesetze waren bis zu einem gewissen Grad wirksam und fanden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer und internationaler Ebene Anerkennung. Dies führte jedoch zur Fragmentierung des europäischen Marktes, was dem 1992 im Vertrag von Maastricht erklärten Ziel der EU, einen einheitlichen Binnenmarkt auf der Ebene des gesamten Territoriums zu gewährleisten, der den freien Waren-, Kapital-,

Dienstleistungs- und Personenverkehr garantiert, widersprach. Daher war gemeinsames Handeln auf Ebene der EU-Institutionen erforderlich, um die Fragmentierung zu beseitigen und einen einheitlichen Binnenmarkt für digitale Dienste zu gewährleisten. Eine europäische Regulierung der Medien in diesem Sinne bedeutet eine Umschreibung nationaler Gesetze und führt zu deren Aufhebung. Etwas, das durch die Verabschiedung des DSA Ende 2022 bereits geschehen ist. Bis vor kurzem war es weitgehend Sache von Online-Plattformen, die Inhalte zu regulieren, die von Nutzern auf diesen Plattformen generiert wurden, allerdings wurde diese Selbstregulierung vom Gesetzgeber zunehmend als ineffektiv und unbefriedigend angesehen (vgl. Heldt, 2022, S.70). Hätte die Europäische Union nicht zeitnah und schnell mit der Verabschiedung des DSA gehandelt, wäre die Gefahr einer Fragmentierung bei der Regulierung von Online-Plattformen in der EU sicherlich gestiegen (vgl. Cornils, 2020, S.77).

Wie zuvor bereits erwähnt, sei E-Commerce-Gesetz in vielerlei Hinsicht überholt und zudem modernisierungsbedürftig, was auch Ursula von der Leyen bei ihrem Amtsantritt als EU-Kommissionspräsidentin verlautbarte. Die Klausel, die eine Haftungsfreistellung von Online-Plattformen vorsah, sei nicht mehr ausreichend beziehungsweise angemessen. Eine neue Regulierung war erforderlich, die mit der Formulierung des DSA zustande kam. Van der Leyens Aussage daher mit ihren Regierungsprogramm „A Europe fit for the digital age“: „A new Digital Services Act, will upgrade our liability and safety rules for digital platforms, services and products, and complete our Digital Single Market.“ (Van der Leyen, 2019, S.13).

In Bezug auf die Probleme, die angegangen werden sollten, fügt die Präsidentin der EU-Kommission hinzu: „We should develop a joint approach and common standards to tackle issues such as disinformation and online hate messages.“ (Van der Leyen, 2019, S.21).

Im „Impact assessment“, dem Dokument, das dem Vorschlag zum Gesetz über digitale Dienste beigefügt ist, werden drei konkrete Probleme identifiziert. Diese werden nachstehend in Anlehnung an das Originaldokument aufgelistet:

- „Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Schaden, der durch illegale Online-Aktivitäten und den unzureichenden Schutz der Grundrechte und andere neu auftretende Risiken verursacht wird.“

- Gesetzliche Barrieren für digitale Dienste, die kleine Unternehmen am Wachstum hindern und große Plattformen, die sich die Kosten leisten können, Vorteile verschaffen.
- Ineffiziente Aufsicht über digitale Dienste und ineffektive Verwaltungs zusammenarbeit, wodurch Hemmnisse für Dienste geschaffen und der Markt geschwächt werden.“ (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.38).

Zu den Prioritäten des Präsidenten der Europäischen Kommission gehörten daher bei seinem Amtsantritt nicht nur ein europäischer Green Deal, eine prosperierende Wirtschaft, sondern auch eine Regulierung digitaler Dienste.

Dass E-Commerce-Gesetz den neusten Herausforderungen einer digitalisierten Gesellschaft nicht mehr gewachsen ist, bestätigt auch „a leaked Note“ vom Dezember 2019, aus der hervorgeht, dass die Kommission sogar die Richtlinie aus dem Jahr 2000 für „outdated“ hielt und sie mit einem umfassendes Regelwerk für digitale Dienste zu ersetzen suchte. (vgl. Fanta & Rudl, 2019). In der Notiz wurde eine Inhaltsmoderation insofern vorgeschlagen, dass illegale Inhalte, aber auch möglicherweise schädliche, wenn auch nicht notwendigerweise illegale Inhalte von den Online-Plattformen entfernt würden. Es war auch vorgeschlagen, dass Artikel 15 des E-Commerce weiterhin in Kraft bliebe, wonach Plattformen nicht verpflichtet sind, Inhalte zu überwachen, sondern nur Maßnahmen ergreifen müssen, wenn sie auf potenziell illegale Inhalte aufmerksam gemacht werden.

Obwohl das Regierungsprogramm der Kandidatin Ursula von der Leyen „A Europe fit for the digital age“ der zentrale Moment war, in dem das zuvor definierte Problem auf die politische Agenda kam, ist es relevant zu wissen, dass das Problem bereits bekannt war und seit einiger Zeit in der politische Arena diskutiert wurde. Dies belegt beispielsweise die unverbindliche Empfehlung 2018/314 der Kommission vom 1. März 2018. Es gab auch eine öffentliche Konsultation zu dem gesamten Paket, die von der Europäischen Kommission zwischen Juli und September 2020 initiiert wurde.

Cobb, Ross und Ross identifizierten, wie oben erwähnt (siehe 5.3.2.2.), vier Wege, wie ein kontrovers diskutiertes Thema oder ein gesellschaftlich bewusstes Problem auf die politische Agenda gelangen könnte.

Im vorliegenden Fall gelangte das Problem der Regulierung digitaler Dienste aufgrund der Zunahme von Fällen von Desinformationen, illegalen Inhalten und weiterem aufgrund politikinterner Thematisierung auf die politische Agenda der Europäischen Union (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54)

Wie bereits erwähnt, hat die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, das Thema der Regulierung digitaler Dienste auf ihre eigene Agenda genommen, nachdem es bereits im öffentlichen Diskurs bekannt war. Aus Gemeinwohlverpflichtung und sicherlich auch aus politischem Eigeninteresse spielt die Europäische Kommission unter Führung von von der Leyen schließlich die Rolle eines zentralen Akteurs bei der Lösung dieses Problems.

Um einigermaßen detailliert darzustellen, was auf der politischen Agenda der Europäischen Kommission vertreten ist, kann man sagen, dass sie mehrere Treiber identifiziert hat, die zu den in der vorherigen Phase definierten Problemen geführt haben:

- Private Unternehmen treffen grundlegende Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Nutzer und ihre Rechte
- Sehr große Plattformen können eine Rolle als „öffentliche Räume“ spielen
- Rechtliche Fragmentierung
- Regulierungslücke: Systemische Probleme werden nicht angemessen angegangen
- Rechtliche Unsicherheiten und widersprüchliche Anreize
- Eingeschränkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Mangel an Vertrauen

In Bezug auf die sechs wesentlichen Merkmale, die erforderlich sind, damit ein Thema von politischen Akteuren berücksichtigt wird, kann gesagt werden, dass die Regulierung von Online-Plattformen mehrere dieser Merkmale aufweist. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.56)

Die Regulierung digitaler Dienste, die Beseitigung von Desinformation, illegalen Inhalten und intransparenter Werbung ist ein konkretes und klares Thema, obwohl es komplex ist und einen detaillierten Ansatz erfordert. Für die Gesellschaft sind diese Probleme von großer Relevanz, denn durch die Digitalisierung haben Social Media einen erheblichen Einfluss in der modernen Gesellschaft und in jedem ihrer Bereiche, sei es in Politik, Bildung,

Privatleben, Wirtschaft et cetera, gewonnen. Ein sehr großer Teil der EU-Bürger ist von der EU-Medienpolitik in Bezug auf digitale Dienste betroffen. Das Problem gilt dringlichst von den EU-Institutionen gelöst zu werden, weil andernfalls alle Mitgliedsstaaten das Problem in ihre eigenen Hände nehmen müssten und die daraus resultierende fragmentierte Politik das Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes gefährden würde. (vgl. Cornils, 2020, S.77).

Die Lösung des Problems der digitalen Dienste hat eine große symbolische Bedeutung: nicht nur haben Journalisten sie bereits auf globaler Ebene als Geste des Durchbruchs in Bezug auf die Regulierung des Internets gefeiert, sondern sie wird überdies sicherlich eine Inspiration für andere Länder sein dem EU-Modell zu folgen.

### **6.2.3. Die Politikformulierung**

#### **6.2.3.1. Vorbereitungsphase**

In der dritten Phase des Policy Circle formulieren die beteiligten Akteure ein Programm, das auf die Lösung des in der ersten Phase identifizierten Problems abzielt. In diesem Moment der Programminitierung werden die Ziele formuliert, die Handlungsalternativen abgewogen, die für die Umsetzung verantwortlichen Personen und Adressaten der Politik benannt, sowie die notwendigen Mittel festgelegt. Es geht hier um einen Plan, einem Entwurf und einer Prozedur von Schritten. All dies wird in diesem Unterkapitel thematisiert werden.

Der Formulierungsprozess begann im Jahr 2020 und wurde von Lomas als sehr schnell und als das größte Update der digitalen Regulierung in den letzten 20 Jahrzehnten bezeichnet (vgl. Lomas, 2020).

Zur Vorbereitung der Formulierung haben verschiedene Ausschüsse des Europäischen Parlaments Berichte verfasst und Empfehlungen abgegeben. Dies sind beispielsweise Empfehlungen des JURI-Ausschusses der Standards und Verfahren für die Moderation von Inhalten, die Einrichtung von Rechtsbehelfen und die Einrichtung einer europäischen Agentur für die Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung vorschlug. Im IMCO-Bericht empfiehlt sie zudem die Einrichtung einer zentralen Aufsichts- und Compliance-Instanz. Es wurde auch auf die Transparenz hingewiesen, die für Werbung, Anstupsen und weiteres erforderlich sein sollte. Ebenso schlägt der LIBE-Bericht die Schaffung einer unabhängigen Stelle vor, um eine wirksame Kontrolle über digitale Dienste auszuüben. (vgl. Heldt, 2022, S.71).

Bereits in den ersten Zeilen des DSA-Vorschlags wurde betont, dass digitale Dienste mit Risiken verbunden wären und dass der Legislativvorschlag darauf abziele, diesen Risiken sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft als Ganzes entgegenzuwirken.

Die Kommission sprach sich gegen die Abhängigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft von einem einzigen Anbieter und gegen die Macht dieser Anbieter über den öffentlichen Diskurs aus.

#### **6.2.3.2. Die Ziele**

Gemäß „Impact assessment of the Digital Services Act“ besteht das allgemeine Ziel der DSA darin, das Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung grenzüberschreitender digitaler Dienste. In demselben Dokument, das die Folgen abschätzt, werden vier spezifische Ziele angegeben, die DSA vorschlägt:

- die besten Bedingungen für die Entwicklung innovativer transfrontaler digitaler Dienste zu gewährleisten.
- ein sicheres Online-Umfeld aufrechtzuerhalten, in dem sich digitale Dienste verantwortungsvoll und rechenschaftspflichtig verhalten, insbesondere Online-Vermittlungsplattformen.
- die Nutzer zu stärken und ihre Grundrechte, insbesondere die Meinungsfreiheit, zu schützen.
- eine angemessene Aufsicht über Online-Plattformen einzurichten und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden zu gewährleisten.

Beim ersten Ziel geht es darum, einen einheitlichen Rechtsrahmen im gesamten Binnenmarkt zu schaffen. Das bedeutet natürlich, die aktuelle Fragmentierung zu addressieren und Klarheit über die Pflichten von Online-Plattformen zu schaffen.

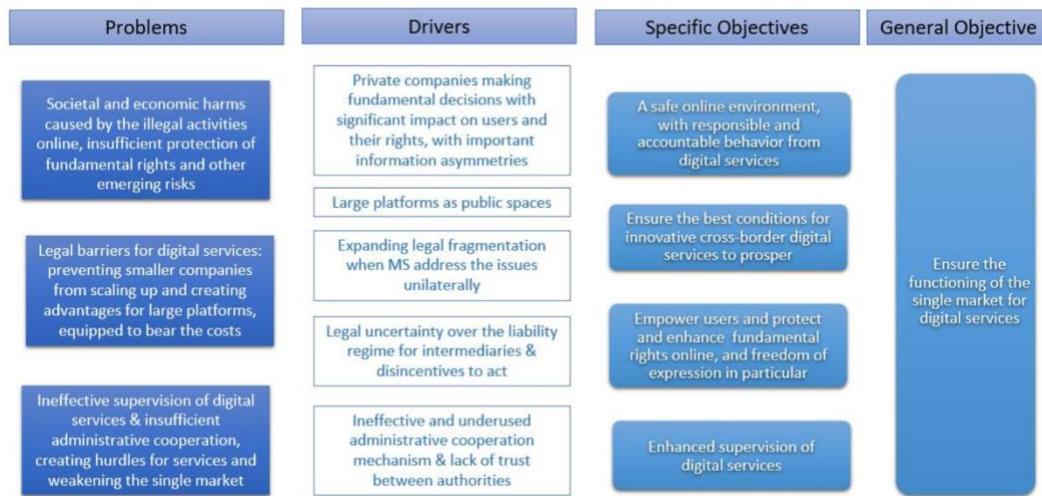
Beim zweiten Ziel geht es darum, einen Rahmen von Anreizen und Pflichten zu schaffen, der allen Bürgerinnen und Bürgern ein sicheres Online-Umfeld ermöglicht, in dem sie die Möglichkeit haben, sich frei zu äußern; in dem ihre Rechte respektiert werden und in dem auch die Werte einer demokratischen Gesellschaft gefördert werden. In diesem Sinne müssen Online-Plattformen sicherstellen, dass die Architektur ihrer Systeme nicht zu gesellschaftlichen Schäden führen.

Beim dritten Ziel geht es darum, den Bürger in den Mittelpunkt zu stellen und die Achtung seiner Grund- und Verbraucherrechte zu gewährleisten. Der Fokus muss auf der Meinungsfreiheit liegen.

Damit die oben genannten Ziele erreicht werden können, müssen die Dienste überwacht und rechenschaftspflichtig gemacht werden. Vertrauen in das digitale Umfeld muss verdient werden. Dies geschieht in dem Ausmaß, dass die Rechte der Benutzer gewahrt bleiben und die Online-Sicherheit gewährleistet werden kann. Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Behörden mit Fähigkeiten und Kompetenzen zur Überwachung ausgestattet werden. Dies erfordert auch mehr Transparenz von digitalen Diensten. Weiters müssen die Mitgliedstaaten müssen ebenso wie einzelne Akteure zusammenarbeiten, um diese Ziele zu erreichen (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.36-37).

Als nächstes folgt eine Abbildung aus der „Impact assessment of the Digital Services Act“, die die Logik der Intervention darlegt und alles zusammenfasst, was bisher zu den Problemen und Zielen der DSA gesagt wurde.

**Abbildung 8: Die Logik der Intervention - DSA**



Quelle: *Impact assessment of the Digital Services Act* (S.38) von European Commission, 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-services-act>.

### 6.2.3.3. Die Handlungsalternativen

Offensichtlich wurden verschiedene Optionen vorgeschlagen, um die gerade aufgelisteten Probleme zu lösen.

Betrachtet man den globalen Kontext, so hätte die Europäische Union mehrere Handlungsmöglichkeiten gehabt. Man konnte wie bisher dem Prinzip der Selbst-Regulierung folgen, und Co-Regulierung oder Media Governance fordern (vgl. Puppis, 2010, S.59). Školkay nuanciert die Bezeichnungen der möglichen Optionen und betitelt Selbst-Regulierung als ermutigende Regulierung mit reduzierter Intensität, Co-Regulierung als fordernde Regulierung mit mittlerer Intensität und Media Governance als strafende Regulierung mit starker Intensität (vgl. Školkay, 2020, S. 8).

Laut Školkay tendieren die Europäische Union und die ihr angehörenden Länder zu einer intensiven Regulierung der sozialen Medien durch staatliche Stellen. Die EU hat eine andere Orientierung als die restlichen globalen politischen Mächte.

Die gleiche Idee wird von Stockmann (2022) unterstützt, der feststellt, dass die europäische Arbeitsweise und Methode in Bezug auf soziale Medien irgendwo in der Mitte zwischen China und den USA befindet. Während in den Vereinigten Staaten die Debatte über Social-Media-Politik insbesondere darauf abzielt, das Monopol großer Social-Media- Unternehmen zu brechen, in der Hoffnung, dass sich durch die Schaffung von Wettbewerb die Probleme von selbst lösen, glaubt Europa, dass die Einführung von Berufs- und Gemeinwohlnormen in die Funktionsweise von Plattformen eine effektive Lösung sein kann. China dagegen bevorzugt die direkte Regulierung von Inhalten, was für europäische Demokratien weniger erstrebenswert ist. Durch DMA und DSA gelingt es der EU laut Stockmann, durch die Schaffung unabhängiger Gremien, der sogenannten „Digital Service Coordinators“, eine Reihe von Problemen in der Social-Media-Kommunikation zu beseitigen.

Stockmann listet auch vier wesentliche Ansätze auf: Content Regulierung, Prozessbasierte Ansätze, Wettbewerbsregulierung und alternative Geschäftsmodelle. Europa scheint insbesonders prozessbasierte Ansätze zu bevorzugen, bei denen Social-Media-Unternehmen gezwungen sind, ihre Arbeitsweise zu ändern, indem sie neue Algorithmen implementieren, die die virale Verbreitung potenziell schädlicher Inhalte verhindern (vgl. Stockmann, 2022, S.8,9).

Puppis macht auch einige Bemerkungen zum von der Europäischen Union eingeschlagenen Weg: „Während in den USA staatliche Eingriffe nur dann als gerechtfertigt erachtet werden, wenn der Wettbewerb mangelhaft oder gar nicht funktioniert, ist Regulierung in Europa auch zur Erreichung sozialer Ziele opportun“ (Puppis, 2010, S.55). Majone stimmt dem zu: „The main difference between the American and the traditional European approach to [...] regulation has been ideological, rather than technical or institutional“ (Majone, 1996, S.50). Obwohl sowohl Puppis als auch Majone im Allgemeinen über die Regulierung von Medien sprechen, scheinen ihre Aussagen auch für die Regulierung von sozialen Medien zu gelten. Hierzu merkt Puppis noch an: „Allerdings zeichnet sich mittelfristig eine Annäherung der europäischen Regulierungsphilosophie an die US- amerikanische Tradition ab“ (Puppis, 2010, S.55). Das Gleiche wurde von Majone argumentiert: „Statutory regulation by independent agencies – sometimes called, for historical reasons, ‚American-style regulation‘ – is rapidly becoming the most important mode of regulation, indeed the leading edge of public policy-making in Europe“ (Majone, 1996, S.47).

Dies sind die Beobachtungen anerkannter Forscher über den Weg, den Europa als Kontinent, im Laufe der Zeit eingeschlagen hat. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, die konkreten Handlungsalternativen zu benennen, die der Europäischen Union zur Verfügung standen. Das oben erwähnte Dokument „Impact assessment“ identifiziert diesbezüglich drei Optionen:

**Option 1:** Begrenzte Maßnahmen gegen illegale Aktivitäten

**Option 2:** Vollständige Harmonisierung

**Option 3:** Asymmetrische Maßnahmen und EU-Governance.

Die erste Option schlägt Verfahrenspflichten für Online-Plattformen vor, um illegale Aktivitäten zu bekämpfen, die Grundrechte der Nutzer zu schützen und Transparenz zu gewährleisten. In diesem Sinne wird die Zusammenarbeit zwischen den Behörden gefördert, um transfrontale Probleme in Bezug auf illegale Inhalte auf Online-Plattformen zu lösen. Diese Option erlegt Sorgfaltspflichten auf, die folgende Elemente beinhalten: Notice & Action, Know your Business Customer, Transparenzpflichten, Mitwirkungspflichten und Grundrechtsstandards in Bezug auf den Service (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.41-42).

Die zweite Option zielt darauf ab, Anreize für die Maßnahmen von Dienstanbietern zu schaffen, um die Transparenz zu erhöhen und neu auftretende Risiken anzugehen, indem die Benutzer befähigt werden. Jedes Mitglied muss einen zentralen Koordinator für Online-Dienste ernennen. Diese Option enthält die gleichen Elemente wie die vorherige Option, der Unterschied besteht allein in der Aufnahme der Verpflichtung zur Transparenz gegenüber den Nutzern bezüglich der Werbung (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.43-44).

Die dritte Option ist mit sehr starken Verpflichtungen für sehr große Online-Plattformen verbunden. Diese Option erfordert eine weitere Klärung durch die Plattformen und erfordert eine EU-Governance zur Überwachung umfangreicher Online-Plattformen, die als „sehr große Plattformen“ bezeichnet werden. Letzteren werden zusätzliche Verantwortlichkeiten auferlegt: Verpflichtung zur Meldung und zum Zugriff auf Daten für Forscher und Aufsichtsbehörden, unabhängige Audits von Systemen, Ernennung eines Compliance-Beauftragten, Rechenschaftspflicht von Vorständen, Teilnahme an Koregulierungsbemühungen zur Minderung neu auftretender Risiken und Berichterstattung über Ergebnisse (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.45-48).

In Bezug auf die Aufsicht sehen alle drei Optionen die Entwicklung eines „Digital clearing house“ vor, um den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und Anfragen bezüglich der Nichteinhaltung der auferlegten Anforderungen durch einen bestimmten Dienstanbieter zu erleichtern. Diese Informationen stammen sowohl aus dem Land, in dem die Plattform eingerichtet ist, als auch aus Informationen aus anderen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden benennen, die die neuen Verpflichtungen überwachen.

Von den drei vorgestellten Optionen scheinen die Behörden der Europäischen Union die letzte, sprich die dritte Option, bevorzugt zu haben (vgl. Executive summary of the impact assessment report DSA, 2020, S.1).

#### 6.2.3.4. Die Adressaten der Policy

In dieser dritten Phase des Policy Circle werden auch die Adressaten der Policy, also an wen sich diese Policy richtet und für wen diese Policy gedacht hat, analysiert.

Aus dem bisher Gesagten geht klar hervor, dass Digital Services Act die digitalen Dienste, die Online-Plattformen und die Vermittlungsdienste im Auge hat. Sie sind die spezifischen Adressaten dieser Verordnung. „*Diese Verordnung gilt für Vermittlungsdienste, die für Nutzer mit Niederlassungsort oder Sitz in der Union angeboten werden, ungeachtet des Niederlassungsortes des Anbieters dieser Vermittlungsdienste*“ (DSA, Art.2. Abs.1).

Nun stellt sich die Frage wer diese Vermittlungsdienste eigentlich sind und wie sie im Gesetzestext definiert seien.

Laut Gesetz, bezeichnet ‚Vermittlungsdienst‘ eine der folgenden Dienstleistungen der Informationsgesellschaft:

- i) „eine ‚reine Durchleitung‘, die darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in einem Kommunikationsnetz zu übermitteln oder den Zugang zu einem Kommunikationsnetz zu vermitteln,
- ii) eine ‚Caching‘-Leistung, die darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in einem Kommunikationsnetz zu übermitteln, wobei eine automatische, zeitlich begrenzte Zwischenspeicherung dieser Informationen zu dem alleinigen Zweck erfolgt, die Übermittlung der Information an andere Nutzer auf deren Anfrage effizienter zu gestalten,
- iii) ein ‚Hosting‘-Dienst, der darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in dessen Auftrag zu speichern;“ (DSA, Art.3 Abs. g)

Online-Plattformen sind definiert als ein „Hosting Dienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet“ (DSA, Art.3 Abs. i).

Adressaten des Gesetzes sind auch sehr große Plattformen, die definiert sind als „Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen, die eine durchschnittliche monatliche Zahl von mindestens 45 Millionen aktiven Nutzern in der Union haben und die gemäß Absatz 4 als sehr große Online- Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen benannt sind“ (DSA, Art.33 Abs. 1). Nach dem Gesetz sind Kleinst- oder Kleinunternehmen von der Anwendung des Abschnitts 4 ausgeschlossen. (DSA, Art.29 Abs. 1).

### 6.2.3.5. Die Verpflichtungen der Anbieter von Vermittlungsdiensten

Was ist also der konkrete Plan? Wie wird es gemacht? Die Europäische Kommission beabsichtigt Online-Plattformen eine Reihe von Verpflichtungen aufzuerlegen.

Bevor diese Verpflichtungen aufgezählt und genauer erörtert wird, was sie jeweils beinhalten, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass Plattformen, wie dies auch in der E-Commerce-Richtlinie festgelegt wurde, nicht verpflichtet sind, Online-Inhalte proaktiv zu überwachen und zu nachforschen. „*Anbietern von Vermittlungsdiensten wird keine allgemeine Verpflichtung auferlegt, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hindeuten.*“ (DSA, Art.8)

Kapitel 2, Art.2,3 und 4 stellen die Bedingungen dar, unter denen Online-Plattformen (Plattformen mit Reiner Durchleitung, Caching oder Hosting), von der Haftung für die übermittelten, gespeicherten oder gehosteten Inhalte befreit werden können, solange sie keine Kenntnis von deren Existenz haben und bei Kenntnisnahme umgehend handeln, um die illegale Inhalte zu entfernen und zu blockieren.

Grundsätzlich muss jede Online-Plattform damit rechnen, von Justiz- oder Verwaltungsbehörden Anordnungen zum Vorgehen gegen rechtswidrige Inhalte (Art.9) und Anordnungen zur Auskunftserteilung über einen oder mehrere bestimmte Nutzer zu erhalten (Art.10).

Nach Art.3 sind „*rechtswidrige Inhalte*“ „*alle Informationen, die als solche oder durch ihre beabsichtigte auf eine Tätigkeit, einschließlich des Verkaufs von Produkten oder der Erbringung von Dienstleistungen, nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem Recht eines Reiseziels stehen, ungeachtet des genauen Gegenstände oder der Art der berettenden Rechtsvorschriften*“.

In einem weiteren Schritt müssen Online-Unternehmen Pflichten nachkommen, die als Sorgfaltspflichten bezeichnet werden. Es ist dabei wichtig zu beachten, dass diese Pflichten je nach Rolle, Größe und Auswirkung im Online-Umfeld variieren.

Zunächst müssen die Anbieter von Vermittlungsdiensten eine zentrale Kontaktstelle einrichten, damit sie elektronisch mit den Behörden der Mitgliedstaaten, der Kommission und

dem Europäischen Gremium für digitale Dienste kommunizieren können (Art.12). Alle Anbieter von Vermittlungsdiensten müssen auch eine juristische Person oder eine natürliche Person als gesetzlichen Vertreter der Plattform benennen. Dieser Vertreter muss mit Befugnissen und Ressourcen ausgestattet werden, um mit den Behörden, der Kommission und dem Gremium zusammenzuarbeiten (Art.13).

Eine weitere Verpflichtung der Anbieter von Vermittlungsdiensten besteht darin, in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen Informationen über die Einschränkungen aufzunehmen, die sie in Bezug auf ihren Dienst auferlegen (Art. 14). Alle diese Anbieter sind verpflichtet, mindestens einmal jährlich den Bericht über die durchgeführte Moderation von Inhalten zu veröffentlichen (Art.15).

Für Hostingdienstanbieter, einschließlich Online-Plattformen, gelten zusätzliche Bestimmungen. Dazu gehört die Einrichtung von Mechanismen, die es jedem ermöglichen, das Vorhandensein illegaler Inhalte innerhalb dieses Dienstes zu melden. Diese Mitteilungen müssen von den Online-Unternehmen bearbeitet werden, und im Falle einer eventuellen Entfernung oder Sperrung dieser Inhalte muss der Empfänger über den Grund dieser Entscheidung informiert werden (Art.16,17).

Anbieter von Online-Plattformen, ausgenommen Kleinst- und Kleinunternehmen (Art.19), müssen ein internes System zur Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit Entscheidungen zu mutmaßlich rechtswidrigen Inhalten einrichten (Art.20). Online-Plattformen müssen zudem mit zertifizierten außergerichtlichen Streitbeilegungsstellen zusammenarbeiten (Art. 21).

Der Digital Services Act legt zudem Maßnahmen fest, die Plattformen gegen missbräuchliche Verwendung ergreifen müssen (Art. 23). Online-Plattformen sind nach Art. 24 verpflichtet, die zuständigen Behörden zu informieren, wenn der Verdacht auf die Begehung einer schweren Straftat besteht.

Online-Plattformen sind verpflichtet, die zuständigen Behörden zu informieren, wenn der Verdacht auf die Begehung einer schweren Straftat besteht (Art.18).

Die folgenden Artikel erlegen Online-Plattformen Transparenzpflichten zu jährlichen Berichten (Art.24), zu Werbung (Art.26) und zu Empfehlungssystemen (Art.27) auf. Plattformen müssen sicherstellen, dass sie Minderjährige im Online-Raum schützen (Art.28).

Weiters müssen Plattformen ihre Schnittstellen so gestalten und organisieren, dass Nutzer nicht irregeführt werden (Art.25).

Es gibt auch eine Reihe von Verpflichtungen, die Verbraucher betreffen, die Fernabsatzverträge mit Händlern über den von der Plattform bereitgestellten Dienst abschließen (Art. 30, 31, 32).

Im Hinblick auf systemische Risiken haben auch sehr große Plattformen eine Reihe von Pflichten zu erfüllen (Art.33-36).

Dazu müssen sich Plattformen unabhängigen externen Audits unterziehen (Art. 37) und Zugang zu Daten und deren Kontrolle durch den Koordinator für digitale Dienste gewähren (Art. 40).

Sehr große Online-Plattformen müssen einen oder mehrere Compliance-Beauftragte ernennen, um die Einhaltung der in der Verordnung festgelegten Pflichten (Art.41) und zusätzlicher Transparenzpflichten sicherzustellen.(Art.42)

Ein digitaler Dienst, der als sehr große Online-Plattform und Suchmaschine bezeichnet wurde, ist verpflichtet, der Kommission eine Aufsichtsgebühr zu zahlen (Art. 43).

Abschnitt 6 (Art. 44-48) legt weitere Bestimmungen zu Verfügungspflichten fest, die die Entwicklung und Anwendung harmonisierter europäischer Normen, Verhaltenskodizes und Protokolle für Krisensituationen erfordern.

Die anderen Artikel werden in der nächsten Phase des Policy Circle diskutiert, da sie die Umsetzung dieser Verordnung behandeln.

Für die Umsetzung dieser Verordnung wurden mehrere verantwortliche Personen oder Gremien benannt. In der nächsten Phase werden die Kompetenzen jedes Einzelnen detailliert beschrieben. Hierbei ist wichtig, Kenntnis darüber zu besitzen, dass für die Umsetzung Digital Services Coordinators und Europäisches Gremium für digitale Dienste verantwortlich sind.

Um die gleichen Informationen nicht zu wiederholen, werden in der nächsten Phase auch die für die Umsetzung dieser Verordnung erforderlichen Ressourcen, seien es finanzielle oder personelle Ressourcen, detailliert beschrieben.

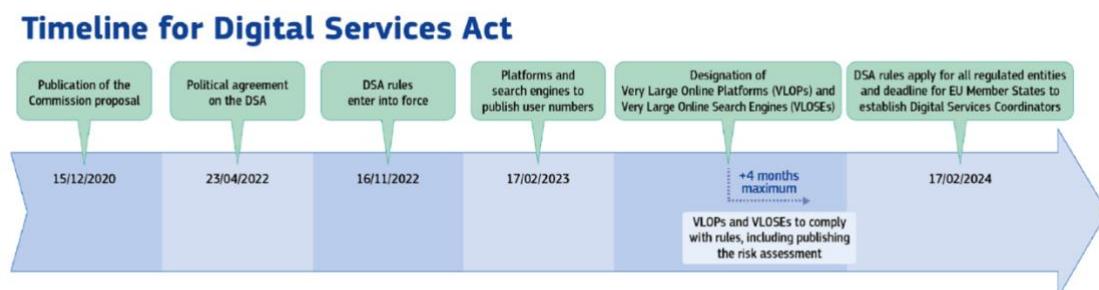
## 6.2.4. Die Implementierung

### 6.2.4.1. Allgemeines

Rund zwei Jahre sind vergangen, seit die Europäische Kommission am 15. Dezember 2020 den Legislativvorschlag des Digital Services Act an das Europäische Parlament und die Kommission übermittelt hat. Am 22. April einigten sich die europäischen Politiker auf den Digital Services Act, und am 5. Juli stimmte das Europäische Parlament gemeinsam mit der DMA dem DSA zu. Am 4. Oktober 2022 hat auch der Europäische Rat dem Gesetz zugestimmt und es wurde am 19. Oktober im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Am 16. November 2022 ist das Gesetz über digitale Dienste in Kraft getreten. Einige Artikel (Artikel 24 Absätze 2, 3 und 6, Artikel 33 Absätze 3 bis 6, Artikel 37 Absatz 7, Artikel 40 Absatz 13 und Kapitel IV Abschnitte 4, 5, und 6) treten bereits mit demselben Datum in Kraft, der Rest wird erst ab dem 17. Februar 2024 anwendbar sein.

Nachfolgend befindet sich eine Zeitleiste, die den Digital Service Act vom Vorschlag bis zur Umsetzung in dessen chronologischer Abfolge darstellt.

**Abbildung 9. Der Zeitplan für Digital Services Act**



Quelle: *Digital Services Act: EU's landmark rules for online platforms enter into force* [Pressemeldung] von European Commission, 16. November 2022  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_6906](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6906)

Angesichts des Zeitpunkts, zu dem diese Arbeit geschrieben wird, und der gerade aufgeführten Daten, kann geschlussfolgert werden, dass die vierte Phase des Policy Circle gerade erst beginnt. Daraus folgt, dass viele der in diesem Unterkapitel folgenden Beobachtungen nur auf theoretischer Ebene abgehandelt werden können, zumal sich zu diesem Zeitpunkt nicht genau vorhersagen lässt, wie Programmentscheider,

Implementationsträger und Vollzugadressaten im Feld arbeiten werden. Es werden jedoch einige Ausführungen dazu gemacht, wie die Implementierungsphase theoretisch geplant ist.

Schneider und Janning identifizieren (siehe 5.3.2.4 Die Implementierung) zwei Faktorenkomplexe, die die Implementierung einer Politik beeinflussen. Sie sprechen in diesem Sinne von der Struktur des Beziehungsgeflechts und den Merkmalen und Eigenschaften des politischen Programms selbst (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.59).

Obwohl die Implementierungsphase gerade erst begonnen hat, lassen sich einige Beobachtungen zu den beiden Faktorenkomplexen machen.

#### **6.2.4.2. Die Struktur des Beziehungsgeflechts**

Die Struktur des Beziehungsgeflechts bezieht sich darauf, welche Programmentscheider, welche Implementationsträger und welche Vollzugadressaten miteinander verbunden sind und wie sie miteinander verbunden sind.

Die Programmentscheider und Vollzugadressaten wurden bereits in der vorangegangenen Phase im Kontext der Politikformulierung diskutiert und nun wird hier detailliert dargestellt werden, welche Implementationsträger genau beteiligt sind.

Nach dem Gesetz müssen sich zwei neue Stellen aktiv an der Aufsicht und Durchsetzung Digital Services Act beteiligen, nämlich auf nationaler Ebene die Koordinatoren für digitale Dienste und auf europäischer Ebene das Europäische Gremium für digitale Dienste.

In den Artikeln 49 bis 60 wird erläutert, wie die Koordinatoren vorgehen müssen, welche Befugnisse sie haben, wie sie bei der Anwendung der Verordnung zusammenarbeiten können und wie sie der Kommission Bericht erstatten sollen.

Daher muss jedes Mitgliedstaat der Europäischen Union „eine oder mehrere zuständige Behörden, die für die Beaufsichtigung der Anbieter von Vermittlungsdienste und die Durchsetzung dieser Verordnung zuständig sind“ haben (DSA, Art. 49, Abs.1)

Von diesen zuständigen Behörden wird bis zum 17. Februar 2024 ein Koordinator für digitale Dienste für den jeweiligen Staat bestimmt. Die Koordinatoren der Mitgliedstaaten arbeiten untereinander sowie mit anderen nationalen zuständigen Behörden, dem Gremium und der Kommission zusammen (DSA, Art.49, Abs.2,3).

Diese Koordinatoren müssen transparent, unparteiisch und zeitnah arbeiten. Die erforderlichen technischen, finanziellen und personellen Ressourcen müssen ihnen von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden (DSA, Art. 50).

Ihnen wird eine Reihe von Befugnissen übertragen: Untersuchungsbefugnisse in Bezug auf Verhaltensweisen von Anbietern von Vermittlungsdiensten, die Befugnis, die Verpflichtungszusagen dieser Anbieter in Bezug auf die Einhaltung dieser Verordnung anzunehmen, die Befugnis zur Anordnung der Einstellung von Zu widerhandlungen und gegebenenfalls Verhängung von Abhelfmaßnahmen, die Befugnis zur Verhängung von Geldbußen, die Befugnis zur Verhängung eines Zwangsgelds (DSA, Art.51, Abs.1, 2).

Im Fall, dass die Anbietern von Vermittlungsdiensten ihren Entscheidungen nicht Folge leisten, haben die Koordinatoren das Recht, die zuständigen Justizbehörden zu ersuchen, die vorübergehende Einschränkung des Zugangs zu dem jeweiligen Dienst anzurufen (DSA, Art.51, Abs.3).

Koordinatoren können bei Nichteinhaltung der Verordnung Sanktionen verhängen. „Der Höchstbetrag der Geldbußen, die bei Nichteinhaltung einer in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtung verhängt werden können, beträgt 6 % des weltweiten Jahresumsatzes des betreffenden Anbieters von Vermittlungsdiensten im vorangegangenen Geschäftsjahr“ (DSA, Art.52, Abs.3).

Den Nutzern wird das Recht eingeräumt, Beschwerden gegen „Anbieter von Vermittlungsdiensten wegen einer mutmaßlichen Zu widerhandlung gegen diese Verordnung“ (DSA, Art.53) einzureichen. Die Koordinatoren sind verpflichtet, diese Beschwerden zu prüfen und im Falle eines Verstoßes sind die Anbieter von Vermittlungsdiensten zur Entschädigung verpflichtet (DSA, Art. 54).

„Die Koordinatoren für digitale Dienste erstellen Jahresberichte über ihre Tätigkeiten im Rahmen dieser Verordnung“ (DSA, Art.55).

„Im Hinblick auf eine einheitliche und effiziente Anwendung dieser Verordnung arbeiten die Koordinatoren für digitale Dienste und die Kommission eng zusammen und leisten einander gegenseitige Amtshilfe.“ (DSA, Art.57, Abs.1). Dabei handelt es sich um eine Zusammenarbeit durch Informationsaustausch und um gemeinsame Untersuchungen gegen verdächtigte Anbieter von Vermittlungsdiensten.

Auf europäischer Ebene wurde die Einrichtung einer „unabhängige Beratergruppe der Koordinatoren für digitale Dienste für die Beaufsichtigung der Anbieter von Vermittlungsdiensten mit der Bezeichnung „Europäisches Gremium für digitale Dienste“ (im Folgenden „Gremium“)“ vorgeschlagen (DSA, Art.61, Abs.1).

Dieses Gremium hat die Aufgabe, die Koordinatoren für digitale Dienste und die Kommission zu beraten (DSA, Art.61, Abs.2). „Das Gremium setzt sich aus den Koordinatoren für digitale Dienste zusammen, die durch hochrangige Beamte vertreten werden“ (DSA, Art.62, Abs.1). Der Vorsitz des Gremiums wird durch die Kommission sichergestellt (DSA, Art.62, Abs.2). Das Gremium ist demzufolge eine Art Bindeglied zwischen den Koordinatoren und der Kommission.

Es ist wichtig zu beachten, dass sich die Kommission durch die Benennung dieser Behörden auf nationaler und europäischer Ebene nicht aus dem Umsetzungsprozess zurückzieht, sondern gemäß der Verordnung direkt an der Beaufsichtigung, Untersuchung, Durchsetzung und Überwachung in Bezug auf Anbieter sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen beteiligt ist (DSA, Art.64-83).

Die Aufgaben der Kommission ähneln denen der Koordinatoren, mit dem Unterschied, dass der Ausschuss eine höhere Autorität als die Koordinatoren hat und sein Aktionsradius größer ist. Die Kommission kann überwachen, Informationen anfordern, Entscheidungen und vorläufige Maßnahmen treffen, Verpflichtungen anerkennen, Untersuchungen einleiten, Inspektionen durchführen, Geldbußen, Sanktionen und Strafen verhängen.

#### **6.2.4.3. Die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms**

Bei den Merkmalen und Eigenschaften des politischen Programms selbst wird berücksichtigt, welche Policy-Instrumente (Geld, Recht, Gewalt) und welche Policy-Ressourcen kombiniert werden.

In diesem Sinne ist geplant, im Implementierungsprozess das Recht und die Gewalt zu nutzen, die die Europäische Union auf der Ebene der 27 Mitgliedstaaten hat, um die Ziele zu erreichen, die sie durch das Gesetz über digitale Dienste vorgeschlagen haben.

Auf diese Weise werden die der Europäischen Kommission zur Verfügung stehenden personellen, technischen und finanziellen Ressourcen genutzt. Im Finanzbogen zu Rechtsakten heißt es: „Um diesen neuen Aufgaben gerecht zu werden, müssen die

Dienststellen der Kommission angemessen mit Ressourcen ausgestattet werden. Die Durchsetzung der neuen Verordnung erfordert schätzungsweise 50 VZÄ (15 VZÄ für die Verwaltung der neuen Aufgaben der direkten Beaufsichtigung und der Beschlüsse sowie 35 VZÄ für die Unterstützung der Tätigkeiten des Gremiums bei Untersuchungen der Kommission oder gemeinsamen Untersuchungen der Koordinatoren für digitale Dienste)“ (Vorschlag DSA, 2020, S.103).

Das Budget wurde für die fünf Jahre zwischen 2023 und 2027 erstellt, wobei die geschätzten finanziellen Auswirkungen des Vorschlags bezüglich der Ausgaben und Einnahmen berücksichtigt werden. Weitere Einzelheiten sind den im Legislativvorschlag vom 15. Dezember 2020 genannten Anhängen zu entnehmen.

Weiters ist hier der EU-Mehrwert, den der Digital Service Act bringen soll, relevant. „Laut der Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag liegt der Mehrwert, der allein durch das Tätigwerden der Union zur Beseitigung des Risikos rechtlicher Fragmentierung durch divergierende Regulierungs- und Aufsichtskonzepte (d. h. ohne Berücksichtigung der gestiegenen Sicherheit bei digitalen Diensten und des größeren Vertrauens darin) erreicht würde, in einem möglichen Anstieg des grenzüberschreitenden digitalen Handels um 1 bis 1,8 %; welches zusätzlichen Umsätzen im grenzüberschreitenden Handel von ungefähr 8,6 Mrd. EUR und 15,5 Mrd. EUR entspricht.“ (Vorschlag DSA, 2020, S.100).

Wenn es darum geht, etwas über die Art des umzusetzenden Programms zu sagen, lässt sich festhalten, dass das DSA im Bereich Macht und Geld als Steuerungsmedien ein Regulatives Programm mit Steuerungsinstrumenten, Geboten und Verboten und ein Anreizprogramm mit negativen finanziellen Anreizen in Form von Bußgeldern und Sanktionen vorsieht.

Zu den anderen Aspekten des Umsetzungsprozesses lässt sich aus den bereits genannten Gründen nicht viel sagen. Es ist zum Beispiel unmöglich zu sagen, wie sich die Informationsasymmetrie zwischen dem Prinzipal und dem Agenten darauf auswirken wird. (siehe Prinzipal-Agent Theorie, siehe 5.3.2.4 Die Implementierung).

Eine abschließende Beobachtung ist, dass gemäß dem Anhang des Finanzbogens zu Rechtsakten etwa 20 bis 25 sehr große Plattformen vom Digital Service Act erfasst werden. Das bedeutet, dass das Verhältnis zwischen diesen über viele Ressourcen verfügenden Digitalkonzernen und der staatlichen Autorität ohnehin schon recht angespannt ist. Es wird in

einigen Jahren interessant sein zu beobachten, wie sich dieses Verhältnis zwischen staatlichen Vollzugsträgern und gesellschaftlichen Vollzugadressaten durch DSA gestaltet hat.

#### **6.2.5. Die Politik-Evalierung und Politik-Terminierung**

Wie oben erwähnt, können diese letzten beiden Phasen des Policy Circle nicht zu ausführlich diskutiert werden, wenn man bedenkt, dass es sich bei der vorliegenden Analyse um eine Ex ante-Analyse handelt. Der Umsetzungsprozess hat gerade erst begonnen, sodass man weder von einer Evaluation noch von einem Ende des politischen Prozesses in Bezug auf digitale Dienste sprechen könnte.

Es werden jedoch einige Bemerkungen zu den erwarteten Auswirkungen dieser Politik und zu den Reaktionen gemacht, die sie in weiterer Folge weltweit ausgelöst hat.

Die Verordnung sieht eine Bewertung vor, die bis zum 18. Februar 2027 erfolgen soll, wonach dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss ein Bericht vorgelegt werden soll. In diesem Bericht werden die potenziellen Auswirkungen dieser Verordnung auf die Entwicklung und das Wirtschaftswachstum kleiner und mittlerer Unternehmen dargestellt (DSA, 2022, Art.91, Abs.1).

Bis zum 17. November 2025 erfolgt eine weitere Teilbewertung, gefolgt von einem Bericht an die oben aufgeführten Institutionen. Dieser Bericht wird sich mit der Anwendung von Artikel 33 befassen, der die Identifizierung sehr großer Plattformen in Betracht zieht. Auch im Jahr 2025 wird evaluiert werden, wie diese Verordnung mit anderen Rechtsakten, insbesondere den in Art. 2 Abs. 2 und 3 genannten, zusammenwirkt.

Am 17. November 2027 ist eine Bewertung der vorliegenden Verordnung durch die Kommission vorgesehen. Dieser Evaluierung und allen weiteren, die alle 5 Jahre folgen werden, wird ein Bericht folgen, der vom Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialrat vorgelegt wird (DSA, Art.91, Abs.2). Der Bericht wird unter anderem den Beitrag dieser Verordnung zum effizienten Funktionieren des Binnenmarktes für Vermittlungsdienste und die Auswirkungen auf die Achtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Information enthalten.

Allerdings kann den Berichten vom Februar 2027 und November 2025 ein Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung beigefügt werden.

Da die wirklichen Auswirkungen dieser Verordnung erst in einigen Jahren messbar sein werden, kann derzeit nur gesagt werden, was die erwarteten Auswirkungen sind. Die „Folgenabschätzung“ sieht vier Arten von erwarteten Auswirkungen vor: wirtschaftliche Auswirkungen, soziale Auswirkungen, Auswirkungen auf die Grundrechte und Auswirkungen auf die Umwelt.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen werden im Großen und Ganzen positive Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts und den Wettbewerb erwartet. Auch positive Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Investitionen in digitale Dienste werden erwartet. Die aktuelle Verordnung wird aus wirtschaftlicher Sicht Kosten und Verwaltungsaufwand für digitale Dienste mit sich bringen. Diese Kosten werden jedoch für digitale Unternehmen angesichts der erforderlichen Kosten im Falle einer aktuellen Fragmentierung viel geringer sein. Natürlich entstehen auch Kosten seitens der öffentlichen Behörde. Die Verordnung wird den illegalen Handel in der Union reduzieren und neue Beziehungen zu Ländern außerhalb der Europäischen Union aufbauen (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.50-59).

Eine positive soziale Auswirkung, die erwartet wird, ist, dass die Online-Sicherheit und der Verbraucherschutz vor illegalen Angeboten steigen wird. Die Fähigkeit der Strafverfolgungsbehörden zur Überwachung und Bekämpfung von Online-Kriminalität wird ebenfalls verbessert werden. (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.59-60).

Es wird zudem erwartet, dass die Verordnung positive Auswirkungen auf die Achtung der Grundrechte haben wird, sei es die Meinungsfreiheit (Artikel 11 der EU-Grundrechtecharta), die Nichtdiskriminierung (Artikel 21 der Charta) oder die Gleichstellung von Männern und Frauen (Art. 23), das Recht auf Menschenwürde (Art. 1), Privatleben und Privatsphäre der Kommunikation (Art. 7 der Charta) und Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 der Charta), Rechte des Kindes (Art. 24 der Charta), Eigentumsrecht (Art. 17 der Charta) und unternehmerische Freiheit (Art. 16) (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.60-66).

In Bezug auf die Auswirkungen auf die Umwelt sind keine größeren Veränderungen zu erwarten, da sie weitgehend von der technologischen Entwicklung, den Geschäftsentscheidungen in Herstellungs- und Entwicklungsketten, dem

Verbraucherverhalten und dem Anstoßen und Ähnlichem abhängen. (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.66).

Zu Beginn des Unterkapitels hieß es, man werde sich auch an die Reaktionen erinnern, die der Vorschlag und die Verabschiedung des Digital Services Act weltweit ausgelöst haben. In sehr großem Umfang gab es positive Reaktionen.

So erklärte beispielsweise die Redaktion der Washington Post (2022), dass die Vereinigten Staaten von dieser Regelung lernen könnten. Die Whistleblowerin Frances Haugen (2021) erklärte, dass die DSA einen „Goldstandard“ für die globale Internetregulierung etablieren werde. Der Tech-Journalist Casey Newton (npr.org, 2021) argumentierte, dass der Digital Services Act die US-Technologiepolitik beeinflussen werde. Human Rights Watch (hrw.org, 2022) und Amnesty International (amnesty.eu, 2021) begrüßten den Digital Services Act, forderten jedoch weitere Interventionen. Positive Reaktionen kamen auch von der European Federation of Journalists (Killeen, 2021).

Kritische Reaktionen kamen von einigen Wissenschaftlern (Dsa-observatory.eu, 2022), die feststellten, dass DSA zu starr sei und sich zu sehr auf individuelle Inhaltsentscheidungen oder vage Risikobewertungen konzentriere. Techdirt (Masnick, 2022) sagte, dass der Wunsch der europäischen Technokraten, das Internet zu überregulieren, echte Probleme verursachen und Innovationen ersticken würde. Offensichtlich kritisieren Tech-Unternehmen (*doteuropa*, 2022) die hohe Regellast und die angebliche Unklarheit des Digital Services Act. Einige US-Senatoren (The United States Senate Committee on Finance, 2022) haben gesagt, dass DSA und DMA diskriminierend sei, weil sie sich auf die Regulierung amerikanischer Unternehmen konzentriere, aber nicht dasselbe für Unternehmen in Europa, China oder Russland täten. Eine interessante Position vertrat hierzu Jessica Stegrud (brusselreport.eu , 2022), eine schwedische Europaabgeordnete, die voraussagte, dass die DSA die Meinungsfreiheit untergraben würde. Die Bürgerrechtsbewegung European Digital Rights (edri.org, 2022) betrachtete DSA als Gefahr für die Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit.

### **6.3. Zusammenfassung**

Der Digital Service Act ist zusammen mit dem Digital Markets Act Teil des Digital Services Act Package, das von der Europäischen Kommission zur Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat Ende 2020 vorgeschlagen wurde. 2022 wurden beide Vorschläge

angenommen und nach zwei Jahren der Konsultation traten sie in Kraft und werden ab 2024 uneingeschränkt anwendbar sein.

Der DSA zielte darauf ab, den europäischen Rechtsrahmen zu modernisieren, was zu einem sichereren digitalen Raum beitragen solle, in dem die Grundrechte der Nutzer in den 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union respektiert würden.

Der DSA richtet sich an Anbieter von Vermittlungsdiensten, sei es Hosting, Caching oder einfache Übertragung, und zielt darauf ab, diesen Anbietern eine Reihe von Verantwortungen aufzuerlegen, damit illegale Inhalte, Desinformation und intrasparente Werbung beseitigt werden.

In den letzten zwei Jahrzehnten wurde mit der Entwicklung der Technologie sowohl im öffentlichen Raum als auch in der politischen Arena ein Bedarf für das Eingreifen politischer Akteure erkannt, das zum Ziel hat, die Demokratie und die Werte, die sie definieren, zu schützen.

Auf nationaler Ebene haben die Mitgliedsstaaten diesbezügliche Gesetze initiiert. Doch damit sind die Probleme digitaler Unternehmen nicht gelöst, sondern es ist auf Unionsebene eine gefährliche gesetzgeberische Fragmentierung für den europäischen Binnenmarkt entstanden.

Mit der Wahl einer neuen Europäischen Kommission im Jahr 2019 erreichte das Thema Regulierung digitaler Dienste die politische Agenda und ein neuer Prozess zur Regulierung des digitalen Raums wurde in Gang gesetzt. Der Zweck der neuen Verordnung, die Gestalt annahm, bestand darin, die besten Bedingungen für die Entwicklung innovativer transfrontaler digitaler Dienste zu gewährleisten, einen sicheren Online-Raum aufrechtzuerhalten, in dem einige verantwortungsbewusste digitale Dienste die Rechte der Nutzer respektieren und der von Seiten der Behörden überwacht werden kann.

In diesem Sinne wurden drei Handlungsalternativen vorgeschlagen: Begrenzte Maßnahmen gegen illegale Aktivitäten, Vollständige Harmonisierung oder Asymmetrische Maßnahmen und EU-Governance. Nach einer Reihe von Konsultationen kam man zu dem Schluss, dass die letzte Option die effizienteste und effektivste wäre, da nur so der Herausforderung durch die großen digitalen Plattformen begegnet werden könne.

Die vorliegende Verordnung erlegt somit den Anbietern der Vermittlungsdienste eine Reihe von Verpflichtungen auf und errichtet neue Aufsichtsbehörden: die Koordinatoren für digitale Dienste auf nationaler Ebene und das Europäische Gremium für digitale Dienste auf europäischer Ebene. Diese beiden Behörden werden mit der Kommission zusammenarbeiten, um das Ziel zu erreichen, einen sicheren und offenen europäischen digitalen Raum zu schaffen.

Unter Verwendung von Recht und Gewalt als Politikinstrumente zusammen mit einer Reihe von personellen, technischen und finanziellen Ressourcen zielt die vorliegende Verordnung darauf ab, wirtschaftliche Auswirkungen, soziale Auswirkungen, Auswirkungen auf die Grundrechte und Auswirkungen auf die Umwelt zu erreichen.

Offensichtlich hat das Digital Service Act eine Vielzahl von Reaktionen hervorgerufen, seien es positive oder negative. Es ist wichtig, dass diese Verordnung in gewisser Weise etwas bewirkt hat, was erst 2027 genau bestimmt werden kann, wenn die erste allgemeine Bewertung der Verordnung geplant ist.

Dieses Kapitel endet mit einem Zitat der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, die in ihrem Kandidaturprogramm „Ein Europa fit für das digitale Zeitalter“ als Priorität benannt hat:

„Today's agreement on the Digital Services Act is historic, both in terms of speed and of substance. The DSA will upgrade the ground- rules for all online services in the EU. It will ensure that the online environment remains a safe space, safeguarding freedom of expression and opportunities for digital businesses. It gives practical effect to the principle that what is illegal offline, should be illegal online. The greater the size, the greater the responsibilities of online platforms. Today's agreement – complementing the political agreement on the Digital Markets Act last month – sends a strong signal: to all Europeans, to all EU businesses, and to our international counterparts.“ (ec.europa.eu, 2022, 23. April).

## 7. Digital Markets Act

### 7.1. Hintergründe

Es ist wichtig, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Digital Services Act, die im vorherigen Kapitel analysierte Verordnung, eng mit dem Digital Markets Act verbunden ist. Tatsächlich sind beide Teil eines Gesetzespakets, das Digital Services Act Package genannt wird, das darauf abzielt, einen sicheren digitalen Raum zu schaffen, in dem die Rechte der Benutzer geschützt sind und in dem es auch einen freien Wettbewerbsmarkt für jedes Unternehmen gibt.

Auch wenn der Schwerpunkt dieses Kapitel auf dem Digital Markets Act liegt, ist es gut zu wissen, dass die beiden Verordnungen im selben Zeitraum formuliert, verabschiedet und in Kraft getreten sind. Sie sollen einander ergänzen, um einen sicheren und offenen digitalen Raum in der gesamten Europäischen Union zu schaffen.

Das Gesetz über digitale Märkte (abgekürzt auf Deutsch: GDM; auf Englisch: Digital Markets Act; abgekürzt DMA) mit dem offiziellen Titel: 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 ist Teil eines Regulierungspakets, das sicherstellen soll, dass digitale Märkte bestreitbar sind und bleiben und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure auf den digitalen Märkten in der Europäischen Union bestehen.

Der Geltungsbereich erstreckt sich über den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der als Freihandelszone zwischen den 27 Staaten der Europäischen Union und drei Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), darunter Island, Liechtenstein und Norwegen, bekannt ist.

Basierend auf dem Wettbewerbsrecht als Rechtsmaterie, hat diese Verordnung als Grundlage im Besonderen Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

In dieser Arbeit wird bei Bezugnahme auf diese Verordnung wie beim Digital Services Act die englische Bezeichnung und Abkürzung bevorzugt, da diese ebenfalls im deutschsprachigen Raum weitaus bekannter als die deutsche Variante ist.

Wie im vorigen Kapitel erwähnt, wurde das Digital Markets Act zusammen mit Digital Services Act am 15. Dezember 2020 von der Europäischen Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgeschlagen.

Das zentrale Ziel des Digital Markets Act besteht darin, ein faires Wettbewerbsniveau auf dem Markt für digitale Dienste zu schaffen, damit Innovation, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sowohl im EU-Binnenmarkt als auch weltweit gefördert werden.

Der Digital Markets Act behandelt sehr große Online-Plattformen, die in der Fachliteratur und in der vorliegenden Verordnung Gatekeeper genannt werden. Gatekeeper sind digitale Plattformen, die im Laufe der Jahre an Macht gewonnen haben und eine entscheidende Position einnehmen und die eine systemische Rolle im Binnenmarkt spielen, indem sie als Tor zwischen Unternehmen und Verbrauchern digitaler Dienste fungieren. So können Gatekeeper aufgrund ihrer Marktmacht und Netzwerkeffekte den Marktzugang für andere kleinere Unternehmen kontrollieren. Indem sie dies zu ihrem Vorteil nutzen, können sie einen fairen Wettbewerb auf dem Markt für alle Akteure verhindern, was sich folglich natürlich auf den europäischen Binnenmarkt auswirken wird. Viele dieser Unternehmen wurden auch durch das Digital Services Act reguliert, aber dort wurde es aus anderen Gründen getan (digital-strategy.ec.europa.eu, 2022, 24. November).

In dessen Ausarbeitung von Seiten der Von der Leyen-Kommission, hatten die zwei zuvor bereits erwähnten Mitglieder dieser Kommission eine bedeutende Rolle bei ihrer Erstellung: die Exekutiv-Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Margrethe Vestager, die für ein Europa für das digitale Zeitalter eintritt und der EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton.

Am 5. Juli 2022 stimmte das Europäische Parlament über den Digital Markets Act ab, und 13 Tage später, am 18. Juli 2022, erhielt die Verordnung auch ein positives Votum des Rates. Sie wurde am 12. Oktober im Amtsblatt der Europäischen Union als Verordnung (EU) 2022/1925 veröffentlicht. Eine Erläuterung, die an dieser Stelle von Bedeutung ist, ist, dass die Verordnung am 1. November 2022 in Kraft getreten ist, aber als Ganzes noch nicht anwendbar war. Zu dem genannten Datum sind nur die Artikel 3 Absätze 6 und 7, die Artikel 40, 46, 47, 48, 49 und 50 anwendbar. Während Artikel 42 und 43 erst ab dem 25. Juni 2023 gelten, sind die restlichen Artikel ab 2. Mai 2023 anzuwenden.

## 7.2. Das Modell des Policy Circle am Beispiel der DMA

### 7.2.1. Die Problemdefinition

Die Revolutionen gelten als Wendepunkte in der Menschheitsgeschichte, seien sie politischer, sozialer, industrieller oder technologischer Natur. Die Welt ist nicht mehr dieselbe, nachdem sie stattfinden, und die Menschen müssen sich an die neuen Veränderungen anpassen, sich selbst ändern und auch die Umgebung, in der sie früher lebten, ändern. Eine solche Revolution, die die Welt verändert hat, ist auch die Informations- und Telekommunikationsrevolution, die auch als digitale Revolution oder dritte industrielle Revolution bezeichnet wird. Sie begann in den 70er Jahren und brachte große Veränderungen auf wirtschaftlicher, sozialer, politischer und technologischer Ebene mit sich. Eine dieser Veränderungen war das Erscheinen einiger Unternehmen, die schließlich einen gesellschaftlichen Einfluss und gleichzeitig eine bis dahin unbekannte wirtschaftliche Macht erlangten. Dies sind die großen Unternehmen, die in der Informationstechnologiebranche tätig sind. Die ersten fünf von ihnen, alle mit Hauptsitz in den Vereinigten Staaten von Amerika, sind als die Big Four bekannt, darunter Unternehmen wie Alphabet (Google), Amazon, Apple und Meta (Facebook) und Microsoft. Ihr sozialer Einfluss wird durch die Millionen von Nutzern bewiesen, die sie haben; so hat Facebook beispielsweise 2,85 Milliarden monatlich aktive Nutzer weltweit. Auf anderer Seite wird deren wirtschaftliche Macht bewiesen, indem die fünf oben aufgeführten Unternehmen im Januar 2020 unter den ersten 6 wertvollsten Aktiengesellschaften in der Welt, gemessen an der Marktkapitalisierung, aufgelistet waren (FXSSI - Forex Sentiment Board, 2020).

Niemand kann den Wert, den diese Unternehmen für die moderne Gesellschaft gebracht haben, bestreiten, jedoch sind in den letzten Jahren immer lautere Stimmen in der Öffentlichkeit über die Risiken, denen die Gesellschaft durch die Präsenz dieser Unternehmen ausgesetzt ist, erschienen. Ein Problem, das immer drängender wird, ist die soziale und wirtschaftliche Macht, die diese Unternehmen erlangt haben, und das Verhalten, das sie in der Informationstechnologiebranche angenommen haben.

Smyrnaios (2016) charakterisierte diese Unternehmen als ein Oligopol, das versucht, den digitalen Markt durch wettbewerbswidrige Praktiken, ständig wachsende Finanzmacht und Gesetze zum Schutz des geistigen Eigentums zu dominieren. Die entstandene Situation ist auf

wirtschaftliche Deregulierung, Globalisierung und das Versäumnis der Politiker die technologische Entwicklungen zu verstehen und darauf zu reagieren, zurückzuführen.

Diese Perspektive auf große Unternehmen der Informationstechnologiebranche wurde sowohl von Behörden als auch von der Öffentlichkeit, wie die Meinungen einiger der unten aufgeführten Personen belegen werden, aufgegriffen.

Einige dieser im öffentlichen Raum geäußerten Bedenken hinsichtlich monopolistischer Praktiken werden im Folgenden wiedergegeben.

Habeck (2018, aus Deutschland) Grünen-Politikerin, unterstützte eine fortschrittlichere Anti-Monopol-Gesetzgebung. Hughes (2019, aus den USA), Facebook-Mitbegründer, forderte ein Ende des Monopols von Facebook, im Zuge dessen Whatsapp und Instagram und andere zukünftige Akquisitionen für mehrere Jahre verboten werden würden. Er forderte auch eine neue Bundesbehörde in den USA, um Technologieunternehmen zu regulieren und die Privatsphäre zu schützen. Der Philanthrop/Investor Soros (2018, aus den USA) stellt fest, dass Social Media strenger reguliert werden müsse, um Wettbewerb, Innovation sowie einen fairen und gerechten Zugang zu digitalen Diensten zu erreichen. Cook (2018, aus den USA), Apple CEO, räumte zum Beispiel ein, dass der freie Markt in Bezug auf digitale Dienste derzeitig nicht funktioniert. Die Anwendung von Kartellgesetzen solle das Konzept der Interoperabilität zwischen Online-Plattformen fördern. Das schlägt der Autor und Tech-Aktivist Doctorow (2019, aus dem Vereinigtes Königreich) vor. Verhofstadt (2019, aus der EU), EU-Parlamentarier fordert eine Aktualisierung der Anti-Monopol-Gesetzgebung für große Unternehmen wie Facebook und Transparenz von Algorithmen. Giegold (2019, aus Deutschland), Europaabgeordneter der Grünen, und Brodnig (2019, aus Österreich), Journalist, behaupten dasselbe. Dans (2020, aus Spanien), Professor für Innovation an der IE Business School, sagt, dass Benutzer die notwendigen Werkzeuge erhalten müssen, um verdächtige Handlungen zu melden, und diejenigen, die Wirtschaftsimperien aufbauen wollen, gezwungen werden müssen, ihr Geschäftsmodell zu überdenken (vgl. Školkay, 2020, S.39-51).

Andere Aspekte in Bezug auf die großen IT-Konzerne oder wie sie reguliert werden sollten, wurden ebenfalls von den untenstehenden Personen hervorgehoben. Brock (2017, aus dem Vereinigtes Königreich), Forscher am Department of Journalism, University of London, forderte ein Mindestmaß an Transparenz für Plattformen, nicht nur in Bezug auf die von

ihnen verwendeten Algorithmen, sondern auch in Bezug auf andere Aspekte ihres Betriebs. Die gleiche Meinung vertrat die Anwältin Ognyanova (2018, aus Bulgarien), die mehr Transparenz von Online-Plattformen forderte.

Mayer Schönberger (2018, aus Österreich/UK), Forscher, betonte die Notwendigkeit für große Technologieunternehmen, Daten auszutauschen. Facebook müsse seiner Ansicht nach seine Daten Konkurrenten zugänglich machen, um seine Macht zu brechen. In Bezug auf das micro-targeted advertising und micro-targeted advertising-dependent business model haben sowohl Owen (2018, aus Kanada), welcher den Beaverbrook Chair in Media, Ethics und Kommunikation einnimmt und außerordentlicher Professor an der Max Bell School of Public Policy an der McGill University ist, sowie die Akademiker Tusikov und Haggart (2019, aus Kanada) erkennen, dass diese derzeit ein großes Problem darstellen. Aktoudianakis (2019) vom Open Society European Policy Institute meint, dass Politiker das Recht der Bürger, auf die über sie erhobenen Daten zuzugreifen, und das Recht, deren Berichtigung zu verlangen, anerkennen sollen. Orbán (2018, aus Ungarn), Premierminister, glaubte, dass eine gute Regulierung nicht ohne staatliche Intervention erreicht werden könne. Afoko (2019, aus dem Vereinigten Königreich), Aktivistin und Strategische Kommunikationsspezialistin, sagt, dass eine Regulierung von Tech-Giganten nur funktioniere, wenn auch die Nutzer miteinbezogen werden. King (2019), Mitglied der Europäischen Kommission, sagte, dass sich Plattformen für eine umfassendere Prüfung durch externe Organisationen öffnen müssten (vgl. Školkay, 2020, S.39-51).

Offensichtlich haben die oben genannten Ereignisse, der Facebook-Cambridge-Analytica-Skandal, die Facebook-Übertragung des gewalttätigen Terrorakts in der Christchurch-Moschee und die Sperrung des Twitter-Accounts eines Staatsoberhauptes zur Wahrnehmung der durch Big Tech verursachten Probleme beigetragen (siehe 6.2.1. Die Problemdefinition). Zum Beispiel im Fall des dritten Vorfalls, bei dem das Konto eines Staatsoberhauptes von einem Unternehmen wie Twitter dauerhaft gesperrt wird, wurden Fragen nach der Autorität aufgeworfen, die sich solche Unternehmen zuschreiben. Zum Beispiel erklärte die Sprecherin von Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass Merkel die Situation insofern problematisch finde, als sie der Ansicht sei, dass der Gesetzgeber und nicht private Unternehmen entscheiden sollten, wann die Meinungsfreiheit eingeschränkt werden solle, falls dies zu Gewalt aufstacheln würde (The Daily Telegraph, 2021; Wacket, 2021). Hier könnte man über einen

Aspekt sprechen, den der Autor Leighton Andrews (2020) auch betont, nämlich die Tatsache, dass „Silicon Values“ aus „Big Tech“ und „Small State“ bestehen.

Nicht nur die oben aufgeführten Schadensfälle haben Fragen zu den großen IT-Unternehmen aufgeworfen, sondern auch eine ganze Reihe von Studien auf internationaler Ebene sowie auf Ebene der Nationalen Wettbewerbsbehörden (engl. 'NCAs'). Sie hoben hervor, dass auf digitalen Märkten akute Probleme hinsichtlich der Anfechtbarkeit bestehen und dass einige große Plattformen ihre Position ausnutzen, um den Wettbewerb einzuschränken, unter anderem indem sie ihren Handelspartnern und Verbrauchern unlautere Bedingungen auferlegen (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.1).

Die Tatsache, dass es große Bedenken hinsichtlich der monopolistischen Praktiken dieser Unternehmen gibt, beweist auch die Tatsache, dass diese Unternehmen Gegenstand kartellrechtlicher Untersuchungen sowohl des Justizministeriums und der Federal Trade Commission in den Vereinigten Staaten (Del Rey, 2020) als auch der Europäischen Kommission (The Economist, 2017) waren.

Microsoft wurde 2001 einer solchen Untersuchung unterzogen, als die US-Regierung Microsoft beschuldigte, seine Monopolstellung auf dem Markt für Personal Computer (PC) illegal, hauptsächlich durch die rechtlichen und technischen Beschränkungen, die PC-Herstellern (OEMs) und Benutzern auferlegt wurden um Internet Explorer zu deinstallieren und andere Programme wie Netscape und Java zu verwenden, aufrechtzuerhalten. Im Juni 2020 fanden ähnliche kartellrechtliche Untersuchungen statt, in diesem Fall gegen Apple, Amazon, Meta und Google (Cox, 2020).

Die Öffentlichkeit erkannte, dass es eine Diskrepanz zwischen dem was die IT-Unternehmen sind und sich verhalten sollen und dem was sie tatsächlich sind und tun, gibt. Es war offensichtlich, dass bestimmte Werte und Normen verletzt wurden, an denen die europäische kapitalistische Gesellschaft festhielt.

Unlauterer Wettbewerb, eine Unternehmensinfrastruktur die Monopole begünstigt, vertikale und horizontale Unternehmenskonzentration waren die Hauptprobleme, die von der Öffentlichkeit gegenüber großen IT-Unternehmen wahrgenommen wurden. Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt (siehe 3.4.1. Regulierung der Wettbewerb 3.4.3. Regulierung der Medienkonzentration) ist es wichtig, anhand staatlicher Regulierung

einzu greifen, da sonst Marktversagen auftreten würde (siehe 2.3.2 Ökonomische Begründung).

Dazu kann über die Probleme großer IT-Unternehmen, die von verschiedenen Mitgliedern der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft oder der Politik wahrgenommen und definiert wurden, gesprochen werden. Im nächsten Unterkapitel wird erörtert werden, wie diese Probleme von den Institutionen der Europäischen Union wahrgenommen wurden und wie sie schließlich auf die politische Agenda der Europäischen Kommission gelangten.

### **7.2.2. Das Agenda Setting**

Offensichtlich hat man in Europa im Laufe der Jahre versucht, die Wettbewerbs-, Monopol- und Konzentrationsprobleme auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu lösen. Dies führte jedoch, wie im vorigen Kapitel erwähnt, zu einer Fragmentierung der Gesetzgebung, was offensichtlich eine unerwünschte Situation für den europäischen Binnenmarkt darstellt.

Auf europäischer Ebene wurde versucht, etwas dagegen zu unternehmen. Zum Beispiel im Juli 2020 trat die Verordnung (EU) 2019/1150 auf europäischer Ebene in Kraft und etablierte neue Transparenzmaßnahmen und Rechtsbehelfsmechanismen für Unternehmen. Aktuellen Studien und Berichten zufolge ist trotz dieser Verordnung die Zahl der Plattformen, die zu Online-Gatekeepern geworden sind, jedoch gestiegen (Stigler Center for the Study of the Economy and the State, 2019) In diesem Zusammenhang werden die Probleme, die mit großen IT-Unternehmen verbunden sind, immer drängender.

Wie diese Probleme großer IT-Unternehmen auf die politische Agenda Europas gelangten, ist denen von der DSA betrachteten Probleme und deren Weg zur politischen Agenda ähnlich (siehe 6.2.2. Das Agenda Setting). Eine entscheidende Rolle spielte dabei die Übernahme der Präsidentschaft der Europäischen Kommission durch Ursula von der Leyen im Jahr 2019. Kommissionspräsidentin von der Leyen verspürte die Notwendigkeit, diese Probleme in Bezug auf digitale Märkte anzugehen, und schrieb in einem Auftragsschreiben an Exekutiv-Vizepräsidentin Vestager nachstehendes: „striving for digital leadership, we must focus on making markets work better for consumers, business and society“ und „that competition policy and rules are fit for the modern economy“ (Van der Leyen, 2019).

Dieses Ziel wurde in der Mitteilung der Kommission „Shaping Europe's digital future“ (European Commission Communication, 2020) bekräftigt, in der es heißt: „it is important that the competition rules remain fit for a world that is changing fast, is increasingly digital and must become greener.“ und „The Commission will further explore, in the context of the Digital Services Act package, ex ante rules to ensure that markets characterised by large platforms with significant network effects acting as gatekeepers, remain fair and contestable for innovators, businesses, and new market entrants.“

Die Kommission war sich bewusst, dass die Wettbewerbsgesetze, die durch die großen Plattformen verursachten Probleme nicht vollständig lösen können, war jedoch überzeugt, dass sie zusammen mit anderen Initiativen die systemischen Risiken, denen die Gesellschaft ausgesetzt ist, verringern können.

„However, competition policy alone cannot address all the systemic problems that may arise in the platform economy. Based on the single market logic, additional rules may be needed to ensure contestability, fairness and innovation and the possibility of market entry, as well as public interests that go beyond competition or economic considerations.“ (European Commission Communication, 2020)

Wie beim DSA haben eine Reihe von EU-Ausschüssen, darunter Committee on the Internal Market and Consumer Protection ('IMCO'), the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs ('LIBE') and the Legal Affairs Committee ('JURI') ihre Berichte im Jahr 2020 veröffentlicht und haben die europäischen Institutionen aufgefordert, gegen große digitale Unternehmen vorzugehen. Parallel dazu verabschiedete das Europäische Parlament am 18. Juni 2020 eine Entschließung zum Wettbewerb, in der Folgendes gefordert wurde: „calls on the Commission to assess the possibility of imposing ex ante regulatory obligations where competition law is not enough to ensure contestability in these markets“ (European Parliament, 2020)

Auf der einen Seite bekräftigte auch der Europäische Rat den Handlungsbedarf und stellte in der Neuen Strategischen Agenda 2019-2024 fest: „[w]e will continue to update our European competition framework to new technological and global market developments.“ (European Council, 2019, 20.Juni; European Council, 2019, 22. März). Auf der anderen Seite meinte der Rat der Europäischen Union („Rat“):

„[w]e supports the Commission's intention to collect evidence of the issue and further explore ex ante rules to ensure that markets characterised by large platforms with significant network effects, acting as gatekeepers, remain fair and contestable for innovators, businesses and new market entrants“ (European Council, 2020, 9. Juni).

Auch die Marktkonzentrationstendenzen im Digitalbereich, die mittlerweile zu mehreren Marktversagen und Auswirkungen auf den Markt führten, wie höhere Preise, geringere Qualität, weniger Auswahl und Innovation zu Lasten der europäischen Verbraucher, wurden auch von den europäischen Institutionen ins Bewusstsein gerufen. Das Vorhandensein großer digitaler Plattformen, die oft horizontal und vertikal in noch größere Ökosysteme integriert sind, verschärfe die negativen Auswirkungen und machte es dem Markt unmöglich, sich selbst zu korrigieren. Es war notwendig, dass die Institutionen der Europäischen Union eingreifen, und genau das hat die Europäische Kommission im Jahr 2020 getan, indem sie dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Legislativvorschlag zu bestreitbaren und fairen Märkten im digitalen Bereich vorgelegt hat.

Hier sind die drei großen Probleme, die die Europäische Kommission identifiziert hat:

- Schwache Anfechtbarkeit des Plattformmarktes und Wettbewerb auf den Plattformmärkten und entsprechendes Risiko
- Unfaire Gatekeeper-Praktiken gegenüber gewerblichen Nutzern
- Rechtsunsicherheit für Marktteilnehmer

Das erste Problem bezieht sich auf die Tatsache, dass in digitalen Märkten einige Anbieter zu Gatekeepers geworden sind und die Kontrolle über das gesamte Ökosystem der Plattform ausüben und es unmöglich ist, von bestehenden oder neuen Betreibern herausgefordert zu werden, ungeachtet dessen wie innovativ oder effizient diese Betreiber sind. Daher besteht ein schwacher Wettbewerbsdruck auf großen Akteuren, die nicht motiviert sein werden, das beste Kundenergebnis in Bezug auf Preis, Qualität, Auswahl und Innovation zu liefern. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.8-10).

Das zweite Problem besteht darin, dass viele Unternehmen von diesen Gatekeepers abhängig sind, was zu groben Ungleichgewichten in Bezug auf die Verhandlungsmacht und damit zu unlauteren Praktiken gegenüber diesen Unternehmen führt. Die wirtschaftliche Abhängigkeit der gewerblichen Nutzer und das Ungleichgewicht in Bezug auf die Verhandlungsmacht

bieten Gatekeepern Bedingungen, die sie normalerweise auf einem gut funktionierenden und wettbewerbsorientierten Markt nicht erhalten würden (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.10-14).

Das dritte Problem bezieht sich auf die Tatsache, dass unterschiedliche nationale Gesetzgebungen innerhalb der Europäischen Union für digitale Akteure, die tatsächlich global tätig sind, zu einer Fragmentierung der Gesetzgebung und einem Anstieg der Befolgungskosten für diese großen Marktteilnehmer und für die Unternehmen, die sich auf sie verlassen, geführt haben. Weiters sind kleinere Player und Start-ups von dieser Situation negativ betroffen, weil die Fragmentierung sie daran hindert, so schnell zu wachsen, wie sie es sonst tun würden (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.14-15).

In „Impact assessment des Digital Markets Act“ hat die Europäische Kommission zwei Kategorien von Treibern identifiziert, die die oben genannten Probleme ausgelöst haben, nämlich: Marktversagen im Zusammenhang mit Gatekeepern und fragmentierte Regulierung und Aufsicht.

Die erste Kategorie von Treibern bezieht sich auf die Folgen einer Situation, in der aufgrund mangelnder Konkurrenz Versäumnisse in Bezug auf niedrigere Preise, bessere Qualität, mehr Optionen und Innovation auftreten. Während sich der Markt normalerweise im Laufe der Zeit selbst korrigiert, gibt es Situationen, in denen dies nicht geschieht. Unter den erheblichen Misserfolgen, die auf dem digitalen Markt verzeichnet wurden, identifizierte die Europäische Kommission Eintrittsbarrieren zu Gatekeeper-Märkten sowie wirtschaftliche Abhängigkeit und unausgewogene Verhandlungsmacht. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, Teil 1, 2020, S.18-25).

In Bezug auf die Fragmentierung der Gesetzgebung wurde festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, den Umgang mit sehr großen digitalen Plattformen zu koordinieren. Es liegt nicht nur daran, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechtsvorschriften haben, sondern dass einige EU-Mitgliedstaaten diese Rechtsvorschriften gar nicht besitzen (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.25).

Cobb und Ross identifizierten, wie oben erwähnt (siehe 5.3.2.2.), vier Wege, wie ein kontrovers diskutiertes Thema oder ein gesellschaftlich bewusstes Problem auf die politische Agenda gelangen könnte.

Im vorliegenden Fall gelangte das Problem der Regulierung des digitalen Sektors, um bestreitbare und faire Märkte zu gewährleisten, aufgrund politikinterner Thematisierung auf die politische Agenda der Europäischen Union (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.54). Dies scheint „die einfachste Problemkarriere“ zu sein, denn das Problem war bereits auf Ebene der europäischen Institutionen bekannt und leicht zu bearbeiten. Es ist offensichtlich, dass der Aufnahme des Themas auf die politische Agenda der EU sowohl Gemeinwohlverpflichtung als auch politisches Eigeninteresse zugrunde gelegen ist.

In Bezug auf die sechs wesentlichen Merkmale, die erforderlich sind, damit ein Thema von politischen Akteuren berücksichtigt wird, kann gesagt werden, dass die Regulierung des digitalen Sektors um bestreitbare und faire Märkte zu gewährleisten mehrere dieser Merkmale aufweist. (vgl. Schneider & Janning, 2006, S.56)

Die Regulierung des digitalen Sektors, mit dem Ziel bestreitbare und faire Märkte zu gewährleisten, ist ein konkretes und klares Thema, obwohl es komplex ist und einen professionellen Ansatz erfordert. Für die Gesellschaft ist der digitale Sektor von großer Relevanz, denn durch den aggressiven Digitalisierungsprozess, den Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt durchlaufen, sind viele Unternehmen und Bürger durch ihre Arbeit von Gatekeepern abhängig geworden.

Ein großer Teil der Wirtschaft hängt von den Gatekeepern und deren Dienstleistungen ab, weswegen es dringend notwendig ist, dass die digitale Märkte geregelt werden, damit sowohl Unternehmen als auch andere Nutzer von niedrigeren Preisen, besserer Qualität, mehr Optionen und Innovation profitieren können. Im Falle der Untätigkeit wird der digitale Markt weiterhin versagen und die großen IT-Unternehmen, die Torwächter, werden weiterhin ihre Macht missbrauchen, um ihre Interessen und Vorteile gegenüber kleineren Wettbewerbern weiter durchzusetzen.

Was das Merkmal der Novität betrifft, von dem Schneider und Janning spricht, so ist das vorliegende Problem gewissermaßen alt und gewissermaßen neu. Es ist alt, weil IT-Unternehmen nicht die ersten Unternehmen der modernen Geschichte sind, die nach der Akkumulierung von Macht versuchen, ein Monopol so zu halten, sodass mögliche

Konkurrenten keine Chance haben, sich zu entwickeln. Sie ist neu, weil es vor den großen IT-Unternehmen, die die vorliegende Verordnung berücksichtigt, keine anderen IT-Unternehmen als diese gab. Das erklärt wohl auch, warum Unternehmen wie Microsoft, Apple, Facebook, Amazon letztendlich so viel Macht anhäuften, weil ihre Geschäftsideen einzigartig und beispiellos waren.

Im Hinblick auf das Merkmal Wertegeladenheit, über das Schneider und Janning sprechen, hat die Frage der Regulierung digitaler Märkte zur Sicherstellung von Fairness und Anfechtbarkeit einen hohen symbolischen Wert gewonnen. Das beweist, dass für Europa Wettbewerb, Fairness, Freiheit immer noch Werte darstellen, die es in einer kapitalistischen Wirtschaft zu verfolgen gilt.

### **7.2.3. Die Politikformulierung**

#### **7.2.3.1. Vorbereitungsphase**

Die Verordnung, die in diesem Kapitel behandelt wird, ist nicht die erste ihrer Art. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene sind Kartellgesetze für verschiedene Branchen erlassen worden. Die Grundlage der Wettbewerbsregeln in der EU bilden insbesondere Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Artikel 101 befasst sich mit wettbewerbswidrigen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten oder den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen können. Artikel 102 soll den Missbrauch einer beherrschenden Stellung, wie der von Gatekeepers eingenumommen, bekämpfen (Parenti, 2020).

Das Digital Market Act setzt die Arbeit fort, die die Junker-Kommission zwischen 2014 und 2019 bei der Anpassung an aktuelle Herausforderungen geleistet hat, und schließt sich 28 weiteren Legislativvorschlägen an, die zwischen diesen Jahren vorgeschlagen wurden. Diese Vorschläge zielten darauf ab, verschiedene Aspekte des digitalen Raums zu regulieren: Digital Culture, Digital Future, Digital Life, Digital Trust, Digital Shopping oder Digital Connectivity.

Außerdem schließt sich das Digital Markets Act anderen wichtigen Gesetzen an, die in den letzten Jahren in Kraft getreten sind, Gesetze wie die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) im Jahr 2016 oder die Platform-to-Business-Verordnung (P2B). Die erste schuf

einen neuen Rahmen für die Nutzung und Weitergabe personenbezogener Daten und die zweite schuf ein faires, transparentes und vorhersehbares Geschäftsumfeld für online tätige Unternehmen.

Der Digital Markets Act zielt, wie im nächsten Unterkapitel zu sehen sein wird, darauf ab, einige andere äußerst wichtige Aspekte der großen IT-Konzerne zu regeln.

Als Teil der europäischen Digitalstrategie der Kommission mit dem Titel „Shaping Europe’s Digital Future“ und zusammen mit DSA als Teil des Digital Services Act-Pakets soll DMA die zweite Säule sein, die darauf abzielt, Marktversagen zu verhindern. Wie oben erwähnt, werden beide Verordnungen durch Dutzende von Expertenstudien, Workshops, Konsultationen und Berichten unterstützt, die größtenteils von IMCO, JURI oder LIBE koordiniert werden (European Parliament, 2022).

Der gesamte Prozess vom Vorschlag der Kommission bis zur Genehmigung durch das Parlament und den Rat dauerte fast zwei Jahre, aber wie der EU-Kommissar für den Binnenmarkt, Thierry Breton, bemerkte, wurden die neuen Regeln für digitale Märkte in Rekordzeit vereinbart (European Commission, 2022, 31. Oktober).

#### **7.2.3.2. Die Ziele**

Gemäß „Impact assessment of the Digital Markets Act“ besteht das allgemeine Ziel der DSA darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes durch die Förderung eines wirksamen Wettbewerbs auf digitalen Märkten, insbesondere eines fairen und anfechtbaren Umfelds für Online-Plattformen, sicherzustellen. In demselben Dokument, das die Folgen abschätzt, wurden drei spezifische Ziele festgelegt:

- Marktversagen zu beheben, um bestrebare und faire digitale Märkte für mehr Innovation und mehr Wahlmöglichkeiten für Verbraucher zu gewährleisten
- das unlautere Verhalten von Gatekeepern anzusprechen
- Kohärenz und Rechtssicherheit zur Wahrung des Binnenmarktes zu verbessern

Im Fall des ersten Ziels wird gesagt, dass digitale Märkte aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften, wie zum Beispiel direkte oder indirekte Netzwerkeffekte, Vielseitigkeit, Datenabhängigkeit, Umstellungskosten, asymmetrische und begrenzte Informationen und damit verbundene Vorurteile im Verbraucherverhalten sowie im Verhalten von Gatekeepern, nicht gut funktionieren können. Daher ist ein direktes Eingreifen erforderlich, um dieses

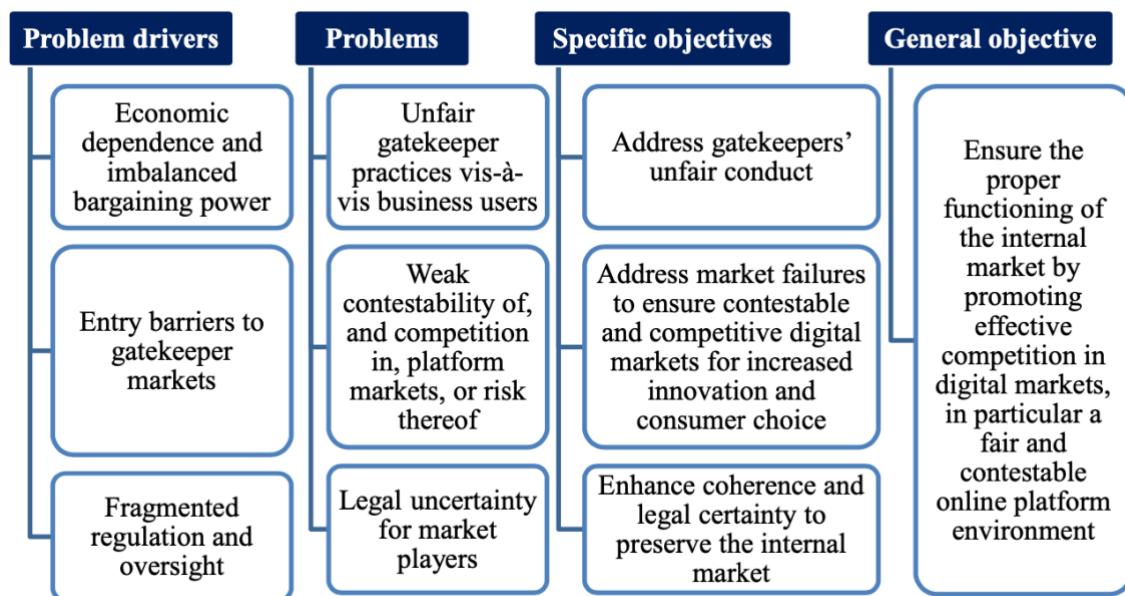
Marktversagen zu beheben und sicherzustellen, dass die Märkte bestreitbar und fair bleiben. Dies wird in weiterer Folge dazu beitragen, dass digitale Märkte niedrigere Preise, bessere Qualität, mehr Auswahl und Innovation zum Nutzen der EU-Verbraucher bieten (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.30).

Im Fall des zweiten spezifischen Ziels heißt es, dass aufgrund der wirtschaftlichen Macht der Gatekeeper, ihrer Position als Vermittler zwischen Unternehmen und Verbrauchern sowie der Marktdynamik das Wachstum der Gatekeeper gefördert werde und zu einem Ungleichgewicht zwischen Gatekeepern und ihren gewerblichen Nutzern führe. Diese Position ermöglicht es Gatekeepern, unlautere Handelsbedingungen zwischen sich und gewerblichen Nutzern durchzusetzen, die den Wettbewerb verhindern. Ein solches unlauteres Verhalten wirkt sich auch negativ auf die (Entstehung) alternativer Plattformen aus. In diesem Fall ist es notwendig, ein Regelwerk aufzustellen, welches das Fehlverhalten der Gatekeeper gezielt berücksichtigt. Dadurch wird eine ausgewogenere Beziehung zwischen Gatekeepern und Geschäftsanwendern gefördert. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.30).

Beim dritten Ziel handelt es sich um die Tatsache, dass die Probleme im Zusammenhang mit Gatekeepern in den geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht wirksam behandelt werden. Einige Staaten haben die Probleme teilweise adressiert, andere wiederum überhaupt nicht. Diese Situation hat zu einer recht sichtbaren Fragmentierung der Gesetzgebung auf der Ebene der Europäischen Union geführt. Selbst wenn die Mitgliedstaaten die Probleme angegangen sind, wurde oft kein großer Unterschied aufgrund des transnationalen Charakters dieser Plattformen gemacht. Es ist klar, dass angesichts der systemischen Bedeutung dieser Gatekeeper ein koordiniertes und beträchtlich wirksameres Eingreifen innerhalb der 27 Staaten erforderlich ist. Die gesetzliche Fragmentierung kommt auch den Gatekeepern nicht einmal zugute, da die Kosten für die Einhaltung in dieser Situation höher sind. Aus diesem Grund zielt die DMA darauf ab, die Kohärenz und Wirksamkeit bei der Überwachung und Durchsetzung zu verbessern. Nur so kann eine gewisse Rechtssicherheit für digitale Märkte geschaffen werden. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, S.30).

Als nächstes folgt die Abbildung 10 aus der „Impact assessment of the Digital Markets Act“, die die Logik der Intervention darlegt und alles zusammenfasst, was bisher zu den Problemen, Treibern und Zielen der DSA gesagt wurde.

Abbildung 10: Die Logik der Intervention - DMA



Quelle: *Impact assessment of the Digital Markets Act. Part 1.* (S.31) von European Commission, 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-markets-act>

### 7.2.3.3. Die Handlungsalternativen

Nachdem der gesamte Kontext analysiert, Treiber identifiziert und Probleme festgestellt wurden, hat die Europäische Kommission drei Interventionsmöglichkeiten vorgeschlagen.

Es ist wichtig zu betonen, dass mehrere Schlüsselparameter bei der Formulierung von Handlungsalternativen berücksichtigt wurden, nämlich: die Gestaltung des Geltungsbereichs, eine Reihe von Verpflichtungen in Bezug auf unlautere Handelspraktiken, die Geschwindigkeit und Flexibilität der Architektur und des Durchsetzungsrahmen. (vgl. Executive summary of the impact assessment report DMA, 2020, S.1).

Hier sind die identifizierten Optionen:

**Option 1:** Vordefinierte Gatekeeper-Liste und sofort geltende Pflichten

**Option 2:** flexibler Rahmen für die Benennung und Aktualisierung von Verpflichtungen, einschließlich des Regulierungsdialogs zur Umsetzung einiger Verpflichtungen

**Option 3:** Flexible Option, die ausschließlich auf qualitativen Scoping-Schwellenwerten basiert

Die erste Option ist ein non-dynamisches Instrument selbsterfüllender Verpflichtungen, das eindeutig die als unlauter definierte Praktiken von bestimmten Plattformdiensten anspricht. Diese Option wurde mit zwei Unteroptionen vorgestellt, die ausschließlich auf quantitativen Schwellenwerten beruhen. Unteroption eins bezieht sich auf die hohe Schwelle und Unteroption zwei auf die untere Schwelle (vgl. Executive summary of the impact assessment report DMA, 2020, S.1). Erstere sieht folgende Schritte vor: Identifizierung von zentralen Plattformdiensten, Benennung von Anbietern zentraler Plattformdiensten als Gatekeeper ausschließlich anhand der quantitativen Schwellenwerte. Unmittelbar nach der Identifizierung und Ernennung dieser Gatekeeper müssen sie eine ganze Reihe von Verpflichtungen erfüllen, ohne dass die Möglichkeit eines Regulierungsdialogs besteht. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.65).

Die zweite Option ist ein halbflexibles Instrument, das eine Reihe von selbstausführenden Verpflichtungen und Verpflichtungen mit einem Regulierungsdialog, einem Mechanismus zur Aktualisierung der Praktiken und Mechanismus zur Identifizierung aufstrebender Gatekeeper-Unternehmen, kombiniert (vgl. Executive summary of the impact assessment report DMA, 2020, S.1). Die Option umfasst folgende Schritte: Identifizierung von zentralen Plattformdiensten, Benennung von Anbietern zentraler Plattformdiensten als Gatekeeper anhand quantitativer und qualitativer Kriterien. Unmittelbar nach der Identifizierung und Ernennung dieser Gatekeeper müssen sie eine ganze Reihe von Verpflichtungen erfüllen. In diesem Fall besteht jedoch die Möglichkeit eines Regulierungsdialogs, der eine Anpassung des Pflichtenkatalogs ermöglicht. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.68-69).

Die dritte Option ist ein völlig flexibles Instrument, das einen dynamischen Aktualisierungsmechanismus vorsieht, der die Aufnahme zusätzlicher zentraler Plattformdienste und zusätzlicher Verpflichtungen ermöglicht, wenn eine solche Aufnahme nach einer Marktuntersuchung als angemessen und gerechtfertigt erachtet wird (vgl. Executive summary of the impact assessment report DMA, 2020, S.1). Option drei sieht folgende Schritte vor: Identifizierung von zentralen Plattformdiensten, Benennung von Anbietern zentraler Plattformdienste als Gatekeeper nach rein qualitativer Bewertung. Die Verpflichtungen werden jedoch Gegenstand eines Regulierungsdialogs sein, der es

ermöglicht, nach einer Marktuntersuchung neue Praktiken und neue zentrale Plattformdienste hinzuzufügen. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 1, S.72).

Von den drei vorgestellten Optionen scheinen die Behörden der Europäischen Union die zweite Option, bevorzugt zu haben (vgl. Executive summary of the impact assessment report DMA, 2020, S.2). Diese Option wurde begünstigt, da sie ein rechtzeitiges Eingreifen bei widerrechtlichen Praktiken ermöglicht und einen schrittweisen Ansatz für Maßnahmen bietet, die auch individuell angepasst werden können. Diese Option ermöglicht die Adressierung anderer unlauterer Praktiken, die in der Zukunft auftreten können, sowie die Adressierung neu entstehender Gatekeeper. Marktversagen kann auf diese Weise in einem dynamischen und sich ständig verändernden digitalen Umfeld angesprochen werden.

Zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung wurde jede der drei oben beschriebenen Optionen nach den Kriterien Effektivität, Effizienz, Kohärenz mit anderen Rechtsinstrumenten (z.B. DSA, DSGVO, EMRK, P2B), Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität begutachtet und der Schluss gezogen, dass Option zwei die erklärten Ziele auf die optimalste und unkomplizierteste Weise erreichen würde.

#### **7.2.3.4. Die Adressaten der Policy**

Wie in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführt, werden in der dritten Phase des Policy Circle nicht nur die Ziele des Programms festgelegt und Handlungsalternativen abgewogen, sondern auch die Adressaten der umzusetzenden Politik und des Gesetzgebungsprogramms identifiziert.

In diesem Sinne klingt der Verordnungstext folgendermaßen: „*Diese Verordnung gilt für zentrale Plattformdienste, die Torwächter für in der Union niedergelassene gewerbliche Nutzer oder in der Union niedergelassene oder aufhältige Endnutzer bereitstellen oder anbieten, ungeachtet des Niederlassungsorts und Standorts der Torwächter und ungeachtet des sonstigen auf die Erbringung von Dienstleistungen anwendbaren Rechts.*“ (DMA, Art.1, Abs.2).

Es stellt sich die Frage, was diese zentralen Plattformdienste sind, und wer die Torwächter sind. Die folgenden Artikel der Verordnung beantworten die beiden Fragen im Detail.

Folgende Dienste fallen in die Kategorie der zentralen Plattformdienste (vgl. DMA, Art.2, Abs.2):

- a) Online-Vermittlungsdienste (z.B. Google Play Store, Apple's App Store)
- b) Online-Suchmaschinen (z.B. Google Search )
- c) Online-Dienste sozialer Netzwerke (z.B. Facebook)
- d) Video-Sharing-Plattform-Dienste (z.B. YouTube)
- e) nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste (z.B. WhatsApp, Gmail)
- f) Betriebssysteme (z.B. Android, iOS)
- g) Webbrowser (z.B. Chrome von Google, Internet Explorer von Microsoft)
- h) virtuelle Assistenten (z.B. Alexa von Amazon, Siri von Apple)
- i) Cloud-Computing-Dienste (z.B. Amazon Web Services)
- j) Online-Werbedienste, einschließlich Werbenetzwerken, Werbebörsen und sonstiger Werbevermittlungsdienste (z.B. Google Ads)

Laut Gesetz ist der Torwächter oder der Gatekeeper, wenn der englische Name verwendet werden soll, ein Unternehmen, das einen der oben aufgeführten zentralen Plattformdienste bereitstellt (DMA, Art.2, Abs.1).

Damit ein Unternehmen als Gatekeeper gelten kann, muss es mehrere Bedingungen erfüllen: Erstens muss es einen erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt haben. Zweitens muss sie einen zentralen Plattformdienst bereitstellen, der gewerblichen Nutzern als wichtiges Zugangstor zu Endnutzern dient. Drittens muss ein Unternehmen hinsichtlich seiner Tätigkeiten eine gefestigte und dauerhafte Position innehaben oder absehbar sein, dass es eine solche Position in naher Zukunft erlangen wird (DMA, Art.3, Abs.1).

Während der Umsetzungsphase werden all diese Bedingungen überprüft und wenn ein Unternehmen sie erfüllt, wird es auf die Gatekeeper-Liste gesetzt und verpflichtet, alle Verpflichtungen zu erfüllen, die im nächsten Unterkapitel detailliert beschrieben werden.

Abschließend ist es wichtig zu wissen, dass der Digital Markets Act eine Verordnung ist, die den ausdrücklichen Zweck hat, die Big Tech, sprich große Technologieunternehmen, zu regulieren, welche in erster Linie die als Big Five bekannten sind, aber nicht nur sie.

Die folgende Abbildung zeigt die Marktkapitalisierung der größten Unternehmen, die im November 2020 in den S&P 500 Index aufgenommen wurden. Wenn sie die oben genannten

Kriterien erfüllen, werden sie selbstverständlich auf der Gatekeeper-Liste aufgeführt und sind infolgedessen dazu verpflichtet, die Anforderungen dieser Verordnung einzuhalten.

**Abbildung 11: Die Marktkapitalisierung der größten im S&P 500 Index enthaltenen Unternehmen**



Quelle: *Impact assessment of the Digital Markets Act. Part 1.* (S.89) von European Commission, 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-markets-act>

#### 7.2.3.5. Die Verpflichtungen der Anbieter von Vermittlungsdiensten

Bevor die Pflichten vorgestellt werden, die Gatekeeper erfüllen müssen, sind einige Anmerkungen zum Status des Gatekeepers und zum Verfahren seiner Ernennung erforderlich.

Wie bereits erwähnt, müssen drei Bedingungen erfüllt sein, damit ein Unternehmen als Gatekeeper bezeichnet werden kann. Zunächst in Bezug auf die erste Bedingung kann ein erheblicher Einfluss auf den Binnenmarkt durch einen Jahresumsatz von mehr als 6,5 Mrd. EUR oder einen Marktwert von mindestens 65 Mrd. EUR und die Bereitstellung des zentralen Plattformdienstes in mindestens drei Mitgliedstaaten, angeführt werden. Hinsichtlich der zweiten Bedingung gilt ein Plattformdienst als wesentlich, wenn er monatlich mehr als 45 Millionen aktive Endnutzer in der Union oder mehr als 10000 aktive

gewerbliche Nutzer in der Union hat. Hinsichtlich der dritten Bedingung kann von einer gefestigten und dauerhaften Position ausgegangen werden, wenn das jeweilige Unternehmen in jedem der letzten drei Geschäftsjahre die oben genannten Schwellenwerte erreicht hat.

Erreicht ein Anbieter von zentralen Plattformdiensten die oben genannten Schwellenwerte, muss er dies der Kommission mitteilen (DMA, Art.3, Abs.3), die diesen Anbieter als Gatekeeper ernennt (DMA, Art.3, Abs. 4). Der Anbieter zentraler Plattformdienste kann gegenüber der Kommission argumentieren, warum er in seinem Fall nicht als Gatekeeper benannt werden kann (DMA, Art.3. Abs.5).

Die Kommission kann Marktuntersuchungen einleiten, um jeden Fall zu bewerten und schließlich eine korrekte Gatekeeper-Liste zu erstellen (DMA, Art.3. Abs.8). Die Gatekeeper-Liste wird regelmäßig aktualisiert und der Gatekeeper-Status überprüft. Dies geschieht mindestens einmal alle 2 Jahre. (DMA, Art. 4, Abs. 2).

In Kapitel III des Gesetzes werden Gatekeeper-Praktiken aufgeführt, die unfair sind und die den Wettbewerb einschränken.

Hier sind die wichtigsten Verpflichtungen, denen designierte Gatekeeper nachkommen müssen (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, S.53-60):

- Gatekeeper dürfen personenbezogene Daten, die aus verschiedenen zentralen Plattformdiensten stammen, nicht mit personenbezogenen Daten aus ihren anderen Diensten oder Daten aus Diensten Dritter kombinieren oder Endnutzer automatisch bei anderen Diensten des Gatekeepers anmelden, um Daten ohne die Bereitstellung einer effektiven Wahlmöglichkeit zu kombinieren (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 2).
- Gatekeeper hindern gewerbliche Nutzer nicht daran, Kunden dieselben Produkte oder Dienstleistungen über Online-Vermittlungsdienste Dritter zu Preisen oder Bedingungen anzubieten, die sich von denen unterscheiden, die über die Online-Vermittlungsdienste des Gatekeepers angeboten werden (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 3).
- Gatekeeper dürfen ihren gewerblichen Nutzern nicht verbieten, auf der Gatekeeper-Plattform erworbene Verträge mit ihren Kunden außerhalb einer Gatekeeper-Plattform zu bewerben und anschließend abzuschließen (vgl. DMA, Art.5, Abs. 4).

- Gatekeeper dürfen Verbrauchern nicht verbieten, auf der Plattform oder den Diensten des Gatekeepers auf Dienste zuzugreifen und diese zu konsumieren, wenn ebengenannte außerhalb der Plattform oder der Dienste des Gatekeepers erworben wurden (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 5).
- Gatekeeper dürfen gewerbliche Nutzer nicht daran hindern oder einschränken, Probleme in Bezug auf das Verhalten von Gatekeepern gegenüber einer zuständigen Behörde zu äußern (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 6).
- Gatekeeper dürfen gewerblichen Nutzern keine eigenen Benutzer-ID-Dienste auferlegen, wenn letztere Dienste unter Verwendung des zentralen Plattformdienstes des Gatekeepers anbieten (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 7).
- Gatekeeper dürfen nicht verlangen, dass gewerblichen Nutzern oder Kunden dieser gewerblichen Nutzern einen anderen zentralen Plattformdienst als den vom Gatekeeper bereitgestellten zentrale Plattformdienst als Bedingung für den Zugang, die Anmeldung oder Registrierung für einen ihrer zentralen Plattformdienste abonnieren oder registrieren (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 8).
- Gatekeeper stellen Werbetreibenden und Publishern Informationen über den Preis zur Verfügung, der für die Impression einer bestimmten Anzeige bezahlt wird, einschließlich jedem der relevanten Werbedienste, die vom Gatekeeper erbracht werden (vgl. DMA, Art. 5, Abs. 9, 10).
- Gatekeeper sollten Daten, die von geschäftlichen Nutzern ihrer zentralen Plattformdienste bereitgestellt oder durch Aktivitäten generiert werden, nicht im Wettbewerb mit diesen geschäftlichen Nutzern verwenden (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 2).
- Gatekeeper dürfen Kunden nicht daran hindern, vorinstallierte Softwareanwendungen auf ihren zentralen Plattformdiensten zu deinstallieren (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 3).
- Gatekeeper ermöglichen die Installation und effektive Nutzung von Softwareanwendungen oder Softwareanwendungsspeichern von Drittanbietern, die Betriebssysteme dieses Gatekeepers verwenden oder mit diesen interagieren (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 4).

- Gatekeeper dürfen bei der Einstufung ihrer eigenen Dienstleistungen und Produkte im Vergleich zu ähnlichen Dienstleistungen oder Produkten dritter gewerblicher Nutzer keine Vorzugsbehandlung vornehmen und bei einer solchen Einstufung faire Bedingungen anwenden (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 5).
- Gatekeeper dürfen die technische Fähigkeit von Endbenutzern nicht einschränken, um zwischen verschiedenen Softwareanwendungen und Diensten zu wechseln und diese zu abonnieren oder unter Verwendung des Betriebssystems des Gatekeepers zuzugreifen (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 6).
- Gatekeeper dürfen Geschäftsnutzern und Anbietern von Zusatzdiensten nicht den Zugang zu und die Interoperabilität mit denselben Betriebssystem-, Hardware- oder Softwarefunktionen verwehren, die für vom Gatekeeper bereitgestellte Zusatzdienste verfügbar sind oder von diesen genutzt werden (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 7).
- Gatekeeper müssen geschäftlichen Nutzern effektive Datenportierungsmöglichkeiten für Daten bereitstellen, die auf zentrale Plattformdiensten, vorbehaltlich der DSGVO-Zustimmungsanforderungen generiert werden, sofern zutreffend (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 9).
- Gatekeeper dürfen den kostenlosen, ungehinderten Zugang zu Daten und die Nutzung von nicht aggregierten und aggregierten Daten nicht verhindern. Solche Daten wurden aus der Nutzung der zentralen Plattformdienste durch gewerbliche Nutzer und Kunden oder aus dem Kauf von Produkten oder Dienstleistungen, die von gewerblichen Nutzern bereitgestellt werden, generiert oder abgeleitet (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 10).
- Gatekeeper dürfen auf Anfrage von gewerblichen Nutzern und Drittanbietern von Online-Suchmaschinen den Zugang zum Abfragen, Klicken und Anzeigen von Daten in Bezug auf kostenlose und bezahlte Suchen, die von Verbrauchern in den Online-Suchmaschinen des Gatekeepers generiert wurden, nicht verhindern (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 11).
- Gatekeeper wenden faire und diskriminierungsfreie allgemeine Zugangsbedingungen für gewerbliche Nutzer zu seinem Software Application Store an (vgl. DMA, Art. 6, Abs. 12,13).

Wichtig ist, dass jeder Gatekeeper eine Compliance-Funktion ausübt. Diese Funktion wird von einem oder mehreren Compliance-Beauftragten durchgeführt (Art.28). Sie müssen unabhängig von anderen Gatekeeper-Betreibern arbeiten und sind dafür verantwortlich, die Einhaltung dieser Vorschrift durch die Gatekeeper zu überwachen.

Wie bereits erwähnt, ist der gesamte Prozess der Auferlegung und Einhaltung von Verpflichtungen dynamisch, was einen Dialog zwischen den Gatekeepern und der Kommission über die Verpflichtungen ermöglicht. Die Verordnung sieht in diesem Zusammenhang vor, dass die zentralen Plattformdienste in Ausnahmefällen von ihren Verpflichtungen ausgesetzt (DMA, Art. 9) oder aus Gründen des öffentlichen Interesses (DMA, Art. 10) befreit werden können. Jeder Gatekeeper ist verpflichtet, Berichte über die Maßnahmen vorzulegen, die er zur Erfüllung der Verpflichtungen getroffen hat (DMA, Art.11). Die Kommission ist befugt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Pflichten der Gatekeeper (DMA, Art.12) zu aktualisieren.

Gatekeeper müssen die Kommission auch über jeden bevorstehenden wirtschaftlichen Zusammenschluss informieren. Die Kommission verlangt auch von Gatekeepern, sich unabhängigen Audits zu unterziehen. (DMA, Art. 15).

Die Kommission hat das Recht, Marktuntersuchungen zur Ernennung von Gatekeepern (DMA, Art.17), zur Untersuchung systematischer Verstöße (DMA, Art.18) und zur Untersuchung neuer Dienste und Praktiken (DMA, Art. 19) einzuleiten. Dies bedeutet natürlich, dass sich die zentralen Plattform-Dienstleister untersuchen lassen müssen und im negativen Fall die Konsequenzen tragen müssen.

Die anderen Artikel werden in der nächsten Umsetzungsphase diskutiert, da sie Aspekte der Anwendung dieser Verordnung berücksichtigen.

## 7.2.4. Implementierung

### 7.2.4.1. Allgemeines

Die an der Formulierung der Verordnung beteiligten Akteure haben zu verschiedenen Zeitpunkten im Jahr 2022 die endgültige Entscheidung über den Gesetzesentwurf getroffen, und schließlich wurde das Gesetz über digitale Märkte am 12. Oktober im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Es trat am 1. November 2022 in Kraft. Folgendes sagte Thierry Breton, Kommissar für den Binnenmarkt, am Tag vor dem Inkrafttreten:

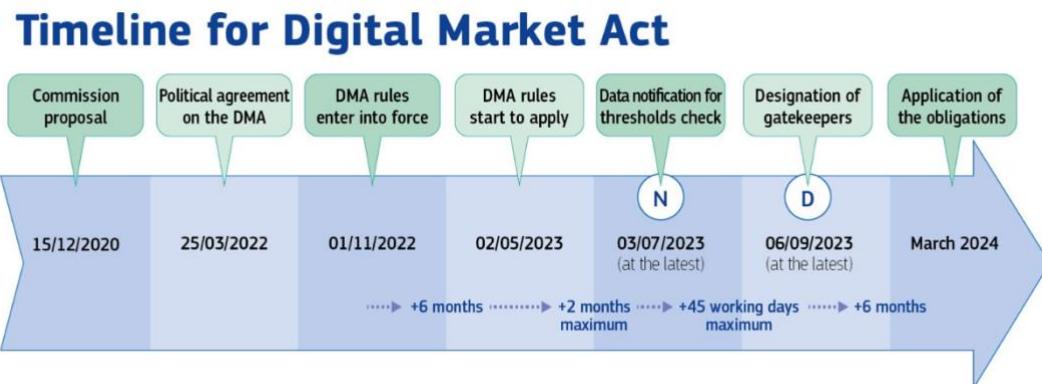
„After the new digital markets rules were agreed in record time, we are now entering a decisive moment for their application. We now have certainty when the rules will apply and gatekeepers have to change their current unfair practices, which for too long have deprived digital markets of innovative alternatives. It is time for gatekeepers to be designated and to comply with the rules. The Commission is already actively engaging with potential gatekeepers to ensure that compliance with the new rules starts from day one. We will also not shy away from using our enforcement powers should there be indications that obligations and prohibitions are not respected.“ (European Commission, 2022, 31. Oktober).

Da der Umsetzungsprozess gerade erst begonnen hat, versteht es sich von selbst, dass in diesem Unterkapitel nur theoretische Betrachtungen dazu angestellt werden, wie dieser angestrebt wird und wie dieser Umsetzungsprozess ablaufen soll.

Wie oben erwähnt, gibt es drei Termine, an denen verschiedene Artikel des Digital Markets Act anwendbar werden, nämlich 1. November 2022 (für Artikel 3 Absätze 6 und 7, Artikel 40, 46, 47, 48, 49 und 50), 25. Juni 2023 (für Artikel 42 und 43) und 2. Mai 2023 (für die restlichen Artikel).

In Abbildung 12 sieht man den Zeitstrahl, den der Digital Markets Act vom Vorschlag bis heute zurückgelegt hat und den sie im Zuge des Umsetzungsprozess noch zurücklegen muss.

Abbildung 12. Der Zeitplan für Digital Services Act



Quelle: *Digital Markets Act: rules for digital gatekeepers to ensure open markets enter into force* [Pressemeldung] von European Commission, 31. Oktober 2022  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6423)

In den nächsten beiden Unterkapiteln werden einige Bemerkungen dazu gemacht werden, wie die Struktur des Beziehungsgeflechts zwischen Programmentscheider, Implementierungssträger und Vollzugadressaten sein soll und welche die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms selbst sein sollen.

#### 7.2.4.2. Die Struktur des Beziehungsgeflechts

Am Umsetzungsprozess sind verschiedene Programmentscheider, Implementationsträger und Vollzugadressaten gemeinsam beteiligt und entwickeln besondere Beziehungen zu jeder Politik. Programmentscheider und Vollzugadressaten wurden bereits in den vorangegangenen Unterkapitel besprochen, daher liegt der Fokus in diesem Unterkapitel auf den Implementationsträgern. Anders als beim Digital Services Act scheinen sie beim Digital Markets Act nicht durch spezielle Institutionen vertreten zu sein, die die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den großen digitalen Plattformen vermitteln, wie es bei der DSA durch Digital Services Coordinators in jedem Mitgliedsstaat und durch die Europäische Kommission für digitale Dienste der Fall war.

Im Fall des Digital Markets Act scheint die Kommission darauf abzuzielen, direkt mit den großen IT-Unternehmen zusammenzuarbeiten, um die Einhaltung zu implementieren und zu überwachen.

Kapitel IV des Digital Markets Act enthält Einzelheiten zur Umsetzung, und es ist leicht zu erkennen, dass die Europäische Kommission eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der neuen Verpflichtungen für IT-Unternehmen übernommen hat; insbesondere für diejenigen, die als Gatekeeper bezeichnet werden. Auf Initiative der Kommission werden Marktuntersuchungen eröffnet (DMA, Art.16) in dessen Rahmen die Kommission hat tatsächlich das Recht hat, Untersuchungsbefugnisse auszuüben. Dies gilt, wenn es sich um Marktuntersuchung zur Benennung von Gatekeepern (Art.17), Marktuntersuchung bei systematischer Nichteinhaltung (Art.18) oder Marktuntersuchung in Bezug auf neue Dienste und neue Praktiken handelt (Art. 19).

Kapitel V der Verordnung erweitert die Befugnisse der Kommission und verleiht ihr über Untersuchungsbefugnisse hinaus Durchsetzung- und Überwachungsbefugnisse. Die Kommission hat das Recht, Verfahren einzuleiten (Art. 20) und Informationen zuverlagen (Art. 21). Sie ist auch zuständig für Befragungen und Aufnahmen von Aussagen (Art.22), Nachprüfungen (Art.23), Einstweilige Maßnahmen, Verpflichtungszusagen (Art.25), Überwachung von Pflichten und Maßnahmen (Art.26).

Die Kommission ist diejenige, die die Nichteinhaltung der Gatekeeper feststellt, Bußgelder (Art. 30) und Zwangsgelder (Art. 31) verhängt. (z.B. Bußgelder in einer Höhe von bis zu 10 % des weltweiten Jahresumsatzes und bei wiederholten Verstößen gegen die Verhaltensregeln des DMA in einer Höhe von bis zu 20 % des weltweiten Jahresumsatzes).

Die Kommission ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Durchführung der Verordnung und die Fortschritte bei der Erreichung ihrer Ziele vorzulegen (Art.35).

An der Umsetzung sind natürlich die nationalen Behörden auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten beteiligt, die für die Anwendung der Regeln zuständig sind. Sie müssen eng mit der Kommission zusammenarbeiten (Art. 37). In der aktuellen Verordnung werden die nationalen Behörden ausdrücklich aufgefordert, in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Anwendung der genannten Vorschriften mit der Kommission zusammenzuarbeiten (Art. 38, 39).

Es kann indes noch nicht genauer gesagt werden wie die Struktur der Beziehungen zwischen Programmentscheider, Implementationsträger und Vollzugadressaten aussehen wird. Eine

Übersicht über die praktische Zusammenarbeit wird es erst in drei bis fünf Jahren geben, wenn die Kommission auch verpflichtet sein wird, eine Bewertung des gesamten Prozesses zu erstellen.

#### **7.2.4.3. Die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms**

Dieses Unterkapitel wird etwas über die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms sagen, nämlich welche politischen Instrumente und welche politischen Ressourcen verwendet werden, um die zuvor festgelegten Ziele zu erreichen.

Das vorliegende Programm zielte hauptsächlich darauf ab, das Recht und die Gewalt mittels der Werkzeuge zu nutzen, die ihm zur Verfügung gestellt werden, um seine Ziele zu erreichen.

Die Europäische Kommission wird von den Befugnissen Gebrauch nehmen, die ihr durch die verschiedenen europäischen Verträge übertragenen wurden und damit IT-Unternehmen und Gatekeepern Verpflichtungen auferlegen, mit dem Ziel, einen fairen und bestreitbaren digitalen Markt auf dem Gebiet der Europäischen Union zu gewährleisten. Um ihre Ziele durch das DMA zu erreichen, wird die Europäische Kommission sowohl personelle als auch technische und finanzielle Ressourcen in Anspruch nehmen müssen.

Sollte die Europäische Kommission die zweite Option in Betracht ziehen, müsste sie laut der Stellungnahme des „Regulatory Scrutiny Board Opinion“ jährlich rund 16,7 Millionen Euro und rund 6,4 Millionen Euro an zusätzlichen Kosten investieren. Die notwendigen Kosten der nationalen Behörden lägen bei 6 Millionen Euro und die jährlichen Kosten der Gatekeeper bei einer Anzahl von Gatekeepern zwischen 15 und 20 zwischen 21,15 und 28,2 Millionen Euro. Das würde eine Summe zwischen 43,85 und 50,9 Millionen Euro bedeuten (vgl. REGULATORY SCRUTINY BOARD OPINION, 2020, S.7-8)

In Bezug auf Innovation wird nach Investition dieses Geldes ein Beschäftigungszuwachs von 600.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen erwartet und mit einem Gewinn von über 221 Milliarden Euro in 10 Jahren gerechnet. Die numerische Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum würde zwischen 12 und 23 Milliarden liegen. Der grenzüberschreitende Handel wird ebenfalls von einem Anstieg um 450 Billionen auf 1,76 Billionen über 10 Jahre profitieren. Die Investitionen in F&E würden zudem im Bereich zwischen 12 und 23 Milliarden liegen. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 2, S.59-62).

### **7.2.5. Die Politik-Evaluierung und die Politik-Terminierung**

Über die letzten beiden Phasen des Policy Circle kann derzeit noch nicht viel gesagt werden, da der Umsetzungsprozess gerade erst begonnen hat. Trotzdem wird im Nachstehenden versucht werden, in wenigen Worten einige essentielle Aspekte über die beabsichtigte Wirkung zu beleuchten.

Eine eigentliche Evaluierung der Verordnung erfolgt bis zum 3. Mai 2026 und alle drei Jahre wird die Kommission eine Bewertung dieser Verordnung vornehmen und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht vorlegen (DMA, Art .53, Abs. 1).

In den Evaluierungen wird analysiert, ob die Ziele der Sicherstellung bekämpfbarer und fairer Märkte erreicht wurden und die Auswirkungen des Digitalmarktgesetzes auf gewerbliche Nutzer, insbesondere KMU und auf Endnutzer bewertet.

Es wird davon ausgegangen, dass die Verordnung direkte oder indirekte Auswirkungen auf Plattformen (Gatekeeper- und Nicht-Gatekeeper-Plattformen), geschäftliche Nutzer, die von Plattformen abhängen (z. B. Hotels, Verkäufer auf Marktplätzen, App-Entwickler, Banken) und möglicherweise im Wettbewerb mit dem Gatekeeper, Wettbewerbern (z. B. innovativen Marktteilnehmern), Verbrauchern und Regulierungsbehörden haben wird.

Weitere Einzelheiten dazu, wie sich jede Verpflichtung voraussichtlich auf jede dieser Kategorien von Interessengruppen auswirken wird, finden Sie in der Folgenabschätzung (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 2, S.49-58).

Vorteile werden auch bei anderen sozialen und wirtschaftlichen Aspekten erwartet. Wie im vorherigen Unterkapitel erwähnt, werden Vorteile in Bezug auf die Fragmentierung des Binnenmarkts, in Bezug auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Innovation, Investitionen in F&E, Wettbewerb, grenzüberschreitenden Online-Handel und Verbraucherrente erwartet.

Es geht um Vorteile in Höhe von Hunderten Millionen Euro für jede der genannten Kategorien, die Schaffung von Arbeitsplätzen und anderen sozialen Auswirkungen, wie in der Folgenabschätzung des Gesetzes über digitale Märkte detailliert beschrieben wurde. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, 2020, Teil 2, S.59-62).

Wie bereits erläutert sind diese nur Prognosen. Was genau die Ergebnisse des Digital Markets Act sein werden und ob von einer Wiederaufnahme der Policy-Circle-Phasen oder einer Terminierung gesprochen werden kann, wird man erst in drei bis vier Jahren feststellen können.

### **7.3. Zusammenfassung**

Die Initiative zur Modernisierung des digitalen Binnenmarktes der Europäischen Union basiert, wie bereits erwähnt, auf zwei Säulen, die im Digital Services Act und im Digital Markets Act verankert sind. Während der DSA die Regulierung in Bezug auf die Moderation von Inhalten betrachtet, konzentriert sich die DMA darauf, wie sich große IT-Unternehmen in diesem Markt verhalten.

Im Laufe der Jahre wurde bei digitalen Unternehmen ein globales Phänomen beobachtet, das von Thierry Breton als „too big to care“ (European Commission, 2022, 5. Juni) bezeichnet wurde. Dieses Phänomen ist aus wettbewerblicher Sicht durch unlauteres Verhalten großer IT-Unternehmen gegenüber anderen Marktteilnehmern, seien es andere Online-Plattformen, gewerbliche Nutzer oder Verbraucher, gekennzeichnet.

Diese Tatsache hat auf gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Ebene ein Alarmsignal ausgelöst, dass es ein großes Problem des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Konzentration gibt. Daher musste die Europäische Union eine Entscheidung treffen, die durch den von der Europäischen Kommission formulierten und dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Annahme vorgelegten Gesetzgebungsvorschlag vom 15. Dezember 2020 zustande kam. Wie Margrethe Vestager sagte, ist die Zeit gekommen, dass IT-Unternehmen erkennen, dass mit Größe immer auch ein ebenso großes Maß an Verantwortung einhergeht (European Commission, 2022, 5. Juni).

In diesem Sinne ist die DMA das wichtigste Instrument, mit dem die Europäische Union die Macht dieser Unternehmen einschränken oder sie zumindest für ihr Verhalten im europäischen Binnenmarkt, in dem 450 Millionen Bürger leben und handeln, verantwortlich machen will.

Die DMA schlägt Kriterien vor, wie diese Unternehmen als Gatekeeper identifiziert werden können, und erstellt eine klare Liste von „does“ und „don’ts“, die die Gatekeeper in ihrem täglichen Betrieb umsetzen müssen, um faire und offene digitale Märkte zu gewährleisten.

Wenn diese Unternehmen weiterhin gegen das Gesetz verstößen, wird ihnen der Zugang zum europäischen Markt verwehrt werden.

Die Europäische Kommission wird zusammen mit den nationalen Behörden die Umsetzung dieses Gesetzes überwachen, indem sie flexible Rahmenbedingungen für die Ernennung und Aktualisierung der Pflichten von Gatekeepern schafft. Alles wird mit den drei konkret zu erfüllenden Zielen stattfinden: Marktversagen zu beheben, das unlautere Verhalten von Gatekeepern anzusprechen, Kohärenz und Rechtssicherheit zur Wahrung des Binnenmarktes zu verbessern.

DMA kann als Europas Versuch bezeichnet werden „Big Tech“ zu legalisieren. Wie effektiv diese Initiative war, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Im Moment ist wichtig, dass Europa daran interessiert ist, etwas gegen den Machtmissbrauch von Gatekeepern gegenüber kleineren Konkurrenten zu unternehmen.

Dieses Kapitel endet mit einem Zitat von Exekutiv-Vizepräsidentin Margrethe Vestager, der EU-Kommissarin für Wettbewerb, die in besonderer Weise an der Formulierung und Umsetzung des Digital Markets Act beteiligt war:

„The DMA will change the digital landscape profoundly. With it, the EU is taking a proactive approach to ensuring fair, transparent and contestable digital markets. A small number of large companies hold significant market power in their hands. Gatekeepers enjoying an entrenched position in digital markets will have to show that they are competing fairly. We invite all potential gatekeepers, their competitors or consumer organisations, to come and talk to us about how to best implement the DMA“ (European Commission, 2022, 31. Oktober).

## 8. Diskussion

Nachdem in den ersten Kapiteln die Grundkonzepte der Medienregulierung vorgestellt und in den letzten Kapiteln der Digital Services Act und Digital Markets Act ausführlich analysiert wurden, ist es nun an der Zeit, die Theorie und Befunde der Arbeit zusammenzuführen.

### 8.1. Medienpolitik

#### 8.1.1. Was sind Digital Services Act und Digital Markets Act?

Im Lichte des ersten Kapitels, in dem die grundlegenden Konzepte der Medienpolitik dargelegt wurden, können einige Beobachtungen gemacht werden. Zunächst ist festzuhalten, dass DSA und DMA zu den Instrumenten gehören, die von der Politik zur Regulierung der digitalen Medienlandschaft eingesetzt werden.

Betrachtet man die Definition von Patzer (vgl. 2023, S.23), so lässt sich festhalten, dass DSA und DMA tatsächlich jene allgemeinen verbindlichen Regelungen und Entscheidungen (mit allgemeiner Verbindlichkeit) sind, welche von der Europäischen Kommission hergestellt und umgesetzt wurden, um den europäischen Digitalmarkt zu regulieren.

In diesem Sinne sind die DSA und die DMA, wie bisher festgestellt, die Instrumente, mit denen die Europäische Union derzeit plant, eine gewisse Ordnung in der digitalen Welt zu schaffen und den Bürgern der Union eine sichere Online-Umgebung zu bieten, in der die Grundrechte der Europäer respektiert werden.

Hinsichtlich des Wesens der beiden Verordnungen, sind DSA und DMA, wie Meyer (vgl. 2010, S.37) konstatiert, am gesamtgesellschaftlichen Gemeinwohl orientiert.

#### 8.1.2. Polity. Politics. Policy.

Die Unterscheidung zwischen den drei Begriffen: „Polity“, „Politics“ und „Policy“ war bei der Analyse der beiden Verordnungen hilfreich.

Die vorliegende Arbeit berücksichtigte naturgemäß den Begriff „Policy“ in der vorgenommenen Analyse. Im Mittelpunkt der Analyse standen der Inhalt der Gesetze, die Identifizierung von Problemen und den entsprechenden Lösungsansätzen sowie die eingeleiteten konkreten Regelungen und Entscheidungen.

Offensichtlich wurden auch Aspekte aus den beiden anderen Begriffen „Polity“ und „Politik“ berücksichtigt. Es ging um „Polity“, die Rahmen, die strukturellen und institutionellen Bedingungen der Medienpolitik. Dabei ging es um die europäisch politische Struktur, den Regierungsformen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten, der Arbeitsweise auf zentraler Ebene in der Europäischen Union und den demokratisch politischen Werten, mit denen sich die Europäische Union identifiziert.

Im Hinblick auf den Begriff „Politik“ berücksichtigte die Analyse den Hauptakteur, der am Entscheidungsprozess beteiligt war, sei es in der Phase der Interessenartikulation, der Interessenaggregation oder der Interessendurchsetzung (vgl. Puppis, 2010, S.41). Sie war vor allem ein kollektiver Akteur in der Person der Europäischen Kommission, die als staatlicher Akteur durch DSA und DMA das allgemeine Wohl der gesamten Gesellschaft verfolgte und weniger die Partikularinteressen von Medien- und Digitalunternehmen. Die Europäische Kommission, unter der Leitung ihrer Präsidentin, Ursula von der Leyen, erfüllt tatsächlich alle fünf weiter oben angeführten Merkmale eines Akteurs von Jarren und Donges (vgl. 2006; S.54), ist zielorientiert, werteorientiert, strategiefähig, verfügt über gewisse Ressourcen (Geld, Personal, Einfluss, Mitglieder, Unterstützer etc.) und identifiziert sich als Akteur und wird von anderen auch als solcher wahrgenommen. (vgl. Puppis, 2010, S.41).

### **8.1.3. Digital Services Act und Digital Markets Act als regulative Policies**

Wenn noch eine Bemerkung zum Begriff „Policy“ gemacht werden soll, nämlich zum politischen Inhalt, so lassen sich DSA und DMA als jene Regelungen identifizieren, die regulative Policies sind (vgl. Puppis, 2010. S.45). Es handelt sich also nicht um eine distributive oder redistributive Policies. Tatsächlich enthält der DSA Vorschriften zur Beeinflussung des Verhaltens von Online-Diensten, darunter Online-Vermittlungsplattformen, Online-Marktplätzen, soziale Netzwerke, Plattformen zum Teilen von Inhalten, Websites, App-Stores, Online-Reise- und Unterkunftsplattformen. Das Interesse der Kommission besteht darin, die derzeitige Situation in Bezug auf illegale Inhalte, intransparente Werbung und Desinformation erfolgreich zu ändern. Andererseits enthält der DMA die Vorschriften zur Beeinflussung des Verhaltens von Gatekeepern, um ein faires Wettbewerbsniveau auf dem Markt für digitale Dienste zu schaffen, damit Innovation, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sowohl im EU-Binnenmarkt als auch weltweit gefördert werden.

#### 8.1.4. Social Media als Mediaunternehmen

Obwohl, wie bereits gesagt, die Idee, dass digitale Plattformen, soziale Medien immer noch Massenmedien sind und daher den gleichen Vorschriften wie traditionelle Medienunternehmen unterliegen sollten, von einigen, wie z. B. Facebook-Gründer Mark Zuckerberg, bestritten werden, liefert die Theorie im Unterkapitel 1.2, in welchem die Massenmedien definiert werden einige starke Argumente zur Stützung dieser These.

Denis McQuail (vgl. Küllmer, 2019, S.36, 37; McQuail, 1998) identifiziert fünf Merkmale von Massenmedien, die auch in den sozialen Medien allgegenwärtig zu sein scheinen und nicht nur in den traditionellen Massenmedien. Interessant ist, dass alle Aussagen von Denis McQuail auch perfekt auf Social Media passen, was beweist, dass digitale Social Media Unternehmen trotz der Widersprüche durchaus als Medienunternehmen gelten können. Entsprechend diesen Merkmalen sind Online-Plattformen Machtressourcen („*power resource*“), also ein mächtiges Instrument der Einflussnahme und Kontrolle in einer Gesellschaft. Online-Unternehmen sind der Ort („*location*“), an dem die meisten öffentlichen Angelegenheiten verhandelt werden. Verschiedene Gruppen nutzen Soziale Medien, um die von ihnen definierten Werte und Kultur aufzubauen, zu speichern und zu vermitteln. Soziale Medien sind die zentrale Quelle („*source*“), die soziale Realität definiert und bildet. Digitale Unternehmen sind heute nur geeignete Plattformen, die verschiedene Einzelpersonen oder Organisationen nutzen, um in die Öffentlichkeit und ins Rampenlicht zu treten, um Anerkennung und Berühmtheit („*fame*“) zu erlangen. Auch koordinieren die digitalen Medien den Interpretationsrahmen von allem, was in der Gesellschaft als „*normal*“ wahrgenommen wird (vgl. Küllmer, 2019, S.36, 37; McQuail, 1998).

Auf dieses Thema wird nicht weiter hingewiesen. Klar ist, dass Social Media, Online-Plattformen, als die Adressaten der Verordnung DSA und die Gatekeeper als die Adressaten der Verordnung DMA, Teil von Massenkommunikationsunternehmen und damit für öffentliche Massenkommunikation verantwortlich sind.

In diesem Zusammenhang werden digitale Unternehmen in Bezug auf den Staat oder den politischen Machtorganen, sowie traditionelle Massenmedien in das klassische Dilemma geraten, in dem der Staat ihnen einerseits Meinungsfreiheit garantiert und andererseits versucht ihr Handeln kontrollieren, was sich als schädlich für bestimmte Bevölkerungsgruppen erweisen würde.

Nach den theoretischen Betrachtungen von Neveu (vgl. 2004, S.338-339) und im Lichte der DSA- und DMA-Verordnungen lässt sich sagen, dass sich das politische Organ in Person der Europäischen Kommission, im Gegensatz zu digitalen Unternehmen, die nicht in ihrem Eigentum stehen und nicht auf die finanzielle Unterstützung des Staates angewiesen sind, als eigenständige Identität ausweist.

Der Einfluss, den die Europäische Kommission auf sie nehmen kann, kann daher indirekt über die Gewährung von Vorteilen und Privilegien oder umgekehrt durch Drohungen erfolgen.

## **8.2. Medienregulierung durch Digital Services Act und Digital Markets Act**

### **8.2.1. Grundlagen**

Obwohl gesagt wird „Die beste Medienpolitik sei keine“ (Otfried Jarren, vgl. Puppis, 2010, S.17) kam man zu dem Schluss, wie bisher hervorgehoben, dass ein Eingriffs- und Regulierungsbedarf für Online-Unternehmen besteht.

Die festgestellten Probleme im Online-Umfeld sind unter anderem: fehlender Wettbewerb, Desinformation, Fake News, Cyber-Mobbing, Missbrauch personenbezogener Daten, Polarisierung der Bevölkerung, Zensur, Verbreitung illegaler Inhalte, Aufstachelung zu Hass, Gewalt und Diskriminierung kombiniert mit weiteren Faktoren wie, z.B. die Fragmentierung des gesetzlichen Rahmens, welche ein schnelles Eingreifen auf Ebene der Europäischen Union gefordert.

Durch die beiden Regelungen DSA und DMA wird sowohl auf der inhaltlichen Ebene als auch auf der Ebene der Strukturen digitaler Unternehmen, Adressaten dieser Policies, eine Veränderung angestrebt.

Wie bereits erwähnt, versucht die politische Macht in Person der Europäischen Kommission, digitalen Unternehmen Freiheit zu garantieren, versucht aber auf die gleiche Weise, bestimmte Verhaltensweisen dieser Unternehmen zumindest teilweise zu kontrollieren. Diese Regulierung wird durch die DSA und DMA, wie auch amtlichen Dokumente aussagen, von wohlfahrtsstaatlichen Zielen belebt. Dafür stellt nicht nur die Europäische Union Ressourcen zur Verfügung, sondern fordert auch die in Betracht gezogenen privaten Unternehmen dazu auf, sich im gegenseitigen Einvernehmen zu engagieren, um diese Ziele zu erreichen.

DSA und DMA sind Werkzeuge der Regulierung, die in diesem Fall in einem engen Verständnis definiert werden können, also als eine Menge von Anordnungen, die Gebote und Verbote enthalten.

Im Lichte der Definition von Kleinstuber (vgl. 2003, S.101) lässt sich festhalten, dass sowohl DSA als auch DMA hochformalisierte und transparente Verfahren sind, die stattfinden, weil ein Konflikt zwischen zwei „Lagern“ besteht und ein Ausgleich zwischen zwei Machtpositionen angestrebt wird.

Beispielsweise sind im Fall der DMA die Gatekeeper als übermächtige Seite, die über eines der in regulierten Wirtschaftssektoren verbreiteten „natürlichen Monopole“ verfügt und auf der schwächeren Seite sind die anderen digitalen Unternehmen, welche versuchen, einen Platz auf dem digitalen Markt zu finden. Der DMA versucht damit, ein Ausgleich der Mächte zwischen den beiden Seiten herzustellen.

Andererseits sind im Fall von DSA die übermächtige Seite alle digitalen Unternehmen, unabhängig davon, ob sie Gatekeeper sind oder nicht, und die schwächere Seite die Nutzer, deren Rechte durch illegale Inhalte, intransparente Werbung oder Desinformation beeinträchtigt werden können. Die Mechanismen, die durch DSA implementiert werden, haben die Aufgabe, dieses Machtgleichgewicht zwischen den beiden Seiten herzustellen.

### **8.2.2. Welche Regulierungsmethode benutzen Digital Services Act und Digital Markets Act?**

Hinsichtlich der von DSA und DMA angewandten Methoden zur Beeinflussung des Verhaltens digitaler Unternehmen, lässt sich festhalten, dass die überwiegende Intention darin besteht, Macht und Wissen als Steuerungsmedien, regulative Programme und kommunikative Programme als Steuerungsprogramme und Gebote, Verbote, Information sowie Überzeugung als Steuerungsinstrumente einzusetzen. Geld spielt auch eine Rolle als Steuerungsmedium, aber in geringerem Maße, indem es Bußgelder gegen diejenigen verhängt, die sich nicht an die Vorschriften dieser beiden Verordnungen halten (vgl. Puppis, 2010, S.50).

Bezüglich der drei von Campbell (vgl. 1999, S.714) identifizierten Regulierungstätigkeiten lässt sich im Anschluss an die Diskutierten feststellen, dass die Europäische Kommission an Regelsetzung (legislation), Regeldurchsetzung (enforcement) und Entscheidungen bei Regelverstößen (adjudication) beteiligt war bzw. sein wird. Die Europäische Kommission hat

die einzuhaltenden Regeln formuliert, sie wird ihre Einhaltung überwachen und eventuellen Regelverstöße sanktionieren und Regelverletzungen ahnden. (vgl. Puppis, 2010, S.51).

### **8.2.3. Was wird reguliert durch Digital Services Act und Digital Markets Act?**

Zur Antwort auf die Frage, was durch die beiden Verordnungen geregelt wird, lässt sich sagen, dass der DSA insbesondere darauf abzielt, Verhalten („behaviour“), Inhalt („content“), Präferenz („preferences“), Performance („performance“) zu regeln.

Andererseits zielt DMA darauf ab, Zugang („entry“), Ausschluss („exit“), Kosten („costs“) und Technologie („technology“) zu regulieren. Bei diesen Erkenntnissen werden die acht Schlüsselstellen von Levi-Faur berücksichtigt. (vgl. Levi-Faur 2011, S.9-10, vgl. Klümmer, 2019, S.27).

### **8.2.4. Regulierungsdesign von Digital Services Act und Digital Markets Act**

Wendet man die Kategorisierung von Coglianese und Mendelson auf die Gestaltung der beiden Regelungen an, lassen sich einige interessante Beobachtungen, bezüglich dem Regulierungsdesign machen. DSA hat eine spezifische Reichweite mit Fokus auf Ergebnisse. Das bedeutet, dass konkrete Ziele erreicht werden müssen, wie etwa die Entfernung oder Beseitigung illegaler Inhalte, intransparenter Werbung und Desinformationen. Diese Unternehmen sind gezwungen, Standardprodukte zu liefern, die ohne die drei Merkmale sind. Die Wahl der Mittel, wie diese Ziele erreicht werden, bleibt im Ermessen der Online-Plattformen. Diese Art der Regulierung ermöglicht den Online-Unternehmen nur eine sehr geringe Unabhängigkeit von Entscheidungen der Europäischen Kommission.

Auf der anderen Seite ist der DMA die Reichweite dieser Verordnung allgemein und zielt auf die Verwendung eines bestimmten Mittels ab. Hier geht es um Prozess-Standards, die anzuwenden sind. Ziel des DMA ist es, den Wettbewerb auf dem digitalen Markt zwischen allen Unternehmen zu fördern. Die Unabhängigkeit der Gatekeeper gegenüber der Europäischen Kommission ist groß. Es ist, wie in der Vorstellung der Verordnung angeführt, dass die Gatekeeper bestimmte Verfahren anwenden, mit denen sich die Europäische Kommission eine Verbesserung des Wettbewerbs erhofft.

Beim Begriff „Media Governance“ war wohl schon von der theoretischen Seite her klar, dass es sich um eine vertikale Ausweitung handelt, wenn man bedenkt, dass es sich um eine

Regulierung auf europäischer Ebene handelt. DSA und DMA beinhalten Elemente der staatlichen Regulierung, sehen aber auch Elemente der Co-Regulierung und Selbstregulierung vor. Digitalunternehmen werden eingeladen, sich an diesem Prozess der technischen (durch DMA) und inhaltlichen (durch DSA) Verbesserung ihrer Produkte und Dienstleistungen zu beteiligen. Die Trends und Nuancen der beiden Verordnungen sind unterschiedlich. So ist beispielsweise zu beobachten, dass der DSA keinen großen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Entfernung rechtswidriger Inhalte bietet, aber dennoch Entscheidungsfreiheit erhält, um das Eintreten solcher Situationen zu verhindern. Online-Plattformen sind nicht verpflichtet, solche Inhalte zu überwachen, sondern nur dann darauf zu reagieren, wenn sie auf ihre Existenz aufmerksam gemacht werden. DMA hingegen lädt die Europäische Kommission zu einem offenen Dialog über die Identifizierung von Gatekeepern und Praktiken ein, die als schädlich für den fairen Wettbewerb auf dem digitalen Markt angesehen werden können. Hier kann man von einer Co-Regulierung sprechen.

### **8.2.5. Begründung für Digital Services Act und Digital Markets Act**

Es ist sehr interessant, einige Bemerkungen zu den Beweggründen hinter den beiden Verordnungen zu machen, die Gegenstand der Analyse in dieser Arbeit sind. Während in der Vergangenheit die technische Begründung eine nicht zu vernachlässigende Rolle bei der Regulierung von Kommunikationsmitteln wie Radio oder Fernsehen spielte, was zu einem großen Teil auf Frequenzknappheit zurückzuführen war, wird sie heute mit dem Aufkommen des Internets und der Eröffnung nahezu unendlicher Ressourcen und Möglichkeiten, keine Rolle mehr spielen. Jedenfalls berücksichtigen die beiden Verordnungen keine technische Begründung.

Jede der beiden Verordnungen hat unterschiedliche Gründe. Wenn wir über DMA sprechen, ist klar, wie wahrscheinlich schon bemerkt wurde, dass die ökonomische Begründung eine sehr wichtige Rolle gespielt hat. Hinter dem Digital Markets Act steht der Wunsch, den digitalen Markt zu korrigieren, denn wie aus verschiedenen Analysen und Beobachtungen hervorgeht, befindet sich der digitale Markt derzeit kurz vor dem Marktversagen. Der Kontext, der dazu geführt hat, wurde bereits diskutiert. Die Anwesenheit und Bestätigung der Gatekeeper, die die Macht ergriffen haben, gefährdete sowohl die produktive Effizienz als auch die allokativen Effizienz, wie im theoretischen Teil ausgeführt. (vgl. Sauer, 2014, S.18; vgl. Puppis, 2010. S.73) Somit wird nicht nur nicht so billig wie möglich produziert, sondern auch die Dienstleistungen und Produkte sind nicht so vielfältig, wie man es gerne hätte und

könnte. Die ganze Situation ist darauf zurückzuführen, dass eine sehr begrenzte Anzahl von Unternehmen ein Mitspracherecht haben und nur sie die Spielregeln festlegen, meistens zu ihren Gunsten. Das ist also genau die Situation, die das Digital Markets Act korrigieren soll. Es handelt sich um eine Konzentration digitaler Unternehmen, die keinem anderen Unternehmen mehr erlauben, sich zu entwickeln und zu wachsen. Probleme gibt es auf mehreren Ebenen bei den Gatekeepern. Es dreht sich alles um die verwendeten Algorithmen, die Marketingrichtlinien usw. Die Tatsache, dass der digitale Markt von einer Konzentration großer Unternehmen dominiert wird, führt zwangsläufig zum Marktversagen. Darunter leiden Vielfalt, Innovation und Wachstum. Offensichtlich gibt es eine Begrenzung der Meinungsvielfalt und Auferlegung einer dominierenden Meinung. Die digitale Welt wird derzeit von einigen wenigen großen Unternehmen dominiert, die zu groß sind, um sich darum zu kümmern. Das führt zur Entstehung von Monopolen und Oligopolen. Im Bereich der Informationstechnologie hat eine Konzentration in allen Richtungen stattgefunden: horizontal, vertikal, diagonal. Zum Beispiel durften einige Unternehmen wie Facebook andere Dienste wie WhatsApp erwerben, und durch unzählige solcher Übernahmen wurde die Macht, die sie auf technischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene erlangten, extrem, was ihnen den Eindruck vermittelte, dass sie jedes Verhalten gegenüber Benutzern annehmen könnten, ohne dafür sanktioniert zu werden. In einer solchen Situation gibt es weder auf struktureller noch auf Meinungsebene Diversität. Bei Konzentration genießen Monopolisten und Oligopolisten nur Vorteile, weshalb sie möglichst wenig Konkurrenz haben wollen.

In Bezug auf den Digital Services Act ist die Begründung etwas anders. Es geht um eine gesellschaftliche-politische Begründung. Medienorganisationen, Unternehmen, die zu einer Demokratie so notwendigen öffentlichen Meinungsbildung beitragen, im vorliegenden Fall Online-Plattformen, sind ihnen aufgrund ihrer Natur kulturellen und politischen Aufgaben übertragen worden. Diese Unternehmen sollten nicht nur auf Profit zielen, sondern auch diesen historisch anvertrauten Aufgaben Rechnung tragen. Damit wurde ihnen ein erhebliches Gewicht öffentlicher Verantwortung übertragen (vgl. McQuail 2005, S.233). Traditionelle Massenmedien, neuere soziale Medien, haben die Funktion, die gesellschaftliche Realität zu gestalten, sofern sie Werte, Normen und Wissen vermitteln. Soziale Medien tragen somit zur Schaffung individueller und kollektiver Identitäten und zum sozialen Zusammenhalt und zur Integration des Einzelnen in die Gesellschaft bei (vgl. McQuail, 2005, S.4). Soziale Medien sind heute im Sinne der politischen Meinungs- und Willensbildung (vgl. Freedman, 2008, S.7) unersetzlich geworden. Social Media, die

digitalen Unternehmen, die diese Dienste und digitalen Medienprodukte anbieten, stehen damit in einer öffentlichen Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und müssen im öffentlichen Interesse handeln (vgl. McQuail, 2005, S.4). Im Lichte dieser Informationen wird deutlich, dass der Staat gezwungen ist, einzutreten, um sie an die Verantwortung zu erinnern, die auf ihren Schultern lastet, wenn diese Unternehmen scheitern oder daran gehindert werden, ihre zugewiesene Rolle zu erfüllen. Genau das passiert mit der DSA-Verordnung. Nach der Feststellung, dass Online-Plattformen sich ihrer gesellschaftlichen und politischen Verantwortung nicht ausreichend bewusst sind, sieht sich die Europäische Kommission gezwungen, bei den drei identifizierten Problemen: Illegale Inhalte, intransparente Werbung und Desinformation einzutreten, dass diese Unternehmen diesen Themen mehr Aufmerksamkeit schenken.

Bei den beiden Versuchen der Regulierung, DSA und DMA, verfolgte die Europäische Kommission, wie in offiziellen Dokumenten angegeben, einen interessenzentrierten Ansatz. Da sie sich für die Vertretung des öffentlichen Interesses verantwortlich sieht, ist klar, dass sie einerseits darauf bedacht ist den bestehenden Konflikt zwischen den Interessen privater Unternehmen und denen der Nutzer zu lösen, wie es bei DSA der Fall ist. Andererseits ist sie bedacht den Konflikt zwischen Gatekeepern und anderen digitalen Unternehmen zu lösen, wie es bei DMA der Fall ist. Die Europäische Kommission handelt im Lichte der Public-Interest-Theorie für alle Bürger der Europäischen Union, nicht für eine begrenzte Anzahl, seien es die Mitarbeiter oder die Eigentümer dieser digitalen Unternehmen.

Offensichtlich finden sich auch Elemente aus anderen Ansätzen. Wie in dieser Arbeit beobachtet wurde, ist beispielsweise der Ansatz der Europäischen Kommission auch von einer Reihe normativer Vorstellungen, Wahrnehmungen und Zielsetzungen, wie etwa Leitbilder oder Ideologien, inspiriert, so Puppis (vgl. 2010, S.55). Hier unterscheidet sich der Ansatz der Europäischen Kommission deutlich von den Ansätzen anderer Weltmächte. Wie auch Jarren (vgl. 2002, S.70) feststellt, handeln staatliche Behörden in Europa in der Absicht, bestimmte gesellschaftliche Ziele in die Realität umzusetzen. Es geht um die Ideologie, die die politische Macht in Europa inspiriert. Die Motivation ist die Durchsetzung öffentlicher Interessen und die Vermeidung von Konflikten.

## **8.3. Regulierungsmodelle des Digital Services Act und Digital Markets Act**

### **8.3.1. Grundlagen**

An dieser Stelle der Arbeit ist klar geworden, dass es bei DSA und DMA um die Regulierung des Internets geht. Im Lichte der Beobachtungen von Küllmer (vgl. 2019, S.41) zu diesem Umfeld lässt sich sagen, dass das digitale Umfeld einer partiellen Infrastruktur-Regulierung, einer starken Inhalts-Regulierung unterliegen und es hinsichtlich des Zugangs es Freiheit gibt. DSA konzentriert sich insbesondere auf die Regulierung von Inhalten und DMA auf die Regulierung von Infrastruktur und Architektur.

Es versteht sich von selbst, dass die Europäische Kommission angesichts des enormen Einflusses, den das Internet auf die Gesellschaft hat, großes Interesse an der Regulierung des Internets zeigt, seien es Inhalte oder Strukturen. Soziale Netzwerke spielen eine sehr starke Rolle in der öffentlichen Meinungsbildung, was ein Eingreifen des Staates dringend erforderlich macht. Offensichtlich spielten bei diesem Ansatz historische Bedingungen und politische Umstände eine sehr wichtige Rolle bei allen Entscheidungen, die in Bezug auf den digitalen Raum getroffen wurden.

Das Phänomen der Konvergenz, das heute vor allem durch die starke Digitalisierungswelle stattfindet, hat auch seine Spuren in den gerade in Kraft getretenen neuen Verordnungen hinterlassen. Es geht um technische Konvergenz, „unternehmerischer Konvergenz“ und „rezeptiver Konvergenz“. Das Verschwimmen der Grenzen zwischen verschiedenen Regulierungsmodellen wird wahrscheinlich eines Tages dazu führen, dass wichtige Elemente von DSA und DMA in anderen als den ursprünglich beabsichtigten Kontexten anwendbar sein werden.

Obwohl das Internet jahrelang zu wenig reguliert wurde, hat der aktuelle Kontext die Europäische Kommission gezwungen, die Situation zu ändern und durch DSA und DMA einige Eckpfeiler für seine Regulierung zu legen. Die besonderen Eigenschaften, die das Internet beweist, zum Beispiel durch seinen interaktiven Charakter, dass Sender und Empfänger sehr leicht Plätze tauschen können und dadurch Empfänger selbst bestimmen welche Inhalte sie ansehen können bzw. dass aus Empfänger sehr leicht zu Sendern werden können, bereitete den Gesetzgebern einige Schwierigkeiten.

Die Internetregulierung kann nicht nur auf lokaler Ebene erfolgen, da sie sich als unwirksam erweisen würde. In diesem Zusammenhang agierte die Kommission für alle 27 Mitgliedsstaaten und beseitigte damit die rechtliche Fragmentierung und steigerte auch die Effizienz durch die Initiative der DSA- und DMA-Verordnungen. Die Europäische Kommission war wie erwähnt an allen drei Schritten des Regulierungsprozesses beteiligt, nämlich Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen.

Die Tatsache, dass im Falle des Internets nur eine Regulierung auf einer höheren Ebene, wie einem Kontinent oder auf internationaler Ebene, wirksam ist, bestimmte die Entstehung des Konzepts der Internet Governance, das heißt nicht nur die Beteiligung von politischen Institutionen, sondern auch des Privatsektors und der Zivilgesellschaft und der Suche nach gemeinsamen Grundsätzen, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Programmen. Aus Effizienzgründen müssen alle diese Akteure für die Regulierung zusammenarbeiten.

### **8.3.2. Internetregulierung durch Digital Services Act und Digital Markets Act**

Lessig identifiziert drei Schichten, auf denen Regulierungen stattfinden können. (vgl. Lessig 2001b, S.23). In diesem Sinne sieht die DMA eine Regulierung auf der Ebene der technischen Infrastruktur vor, so dass die Gatekeeper es den Geschäftsnutzern erlauben, sich selbst zu entwickeln und zu wachsen. Die DMA konzentriert sich auch auf die Regulierung der Ebene der Internetarchitektur, nämlich auf der Ebene von Programmen und Protokollen. Andererseits enthält DSA zwar Elemente der Regulierung von den beiden gerade aufgeführten Ebenen und konzentriert sich auf die Inhaltsebene. So werden illegale Inhalte, egal ob es sich um Pornografie, Gewalt, Rassismus oder Terrorismus handelt, erkannt und dadurch entfernt werden.

Bei DSA geht es um Ex-post-Maßnahmen, die gegenüber der Vorzensur den Vorteil haben, Meinungsfreiheit zu respektieren, aber erst nach Veröffentlichung des Inhalts und nach Feststellung seiner Rechtswidrigkeit auf Sperrung oder Löschung zurückgreifen. Auch solche Maßnahmen wie „Notice and Takedown“ oder „Löschen statt Sperren“ konnten in der DSA-Analyse identifiziert werden. Es ist interessant, im Anschluss an Unterkapitel „3.3.4 Internetregulierung in Europa“ anzumerken, dass DSA und DMA tatsächlich nicht aus dem Nichts aufgetaucht sind, sondern in gewissem Maße auf anderen bestehenden nationalen und europäischen Gesetzen und Vorschriften beruhen.

### 8.3.3. Sektorübergreifende Regulierungen

In seinem Buch, Puppis (2010, S.271-287) listet er, wie bereits gesagt, drei weitere unterschiedliche Arten der Regulierung auf, nämlich Sektorübergreifende Regulierungen. Es geht um die Regulierung des Wettbewerbs, die Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur und die Regulierung der Medienkonzentration. Es hat sich als nützlich erwiesen, sie im theoretischen Teil offenzulegen, da alle drei im Digital Markets Act zu finden sind. Diese Verordnung zielte, wie bereits gesagt, darauf ab, einen fairen europäischen digitalen Markt zu schaffen, in dem Wettbewerb herrscht. Traditionelle Medienunternehmen unterliegen ohnehin dem Wettbewerbs- und Kartellrecht. Daher sind auch die Digitalunternehmen durch die DMA an der Reihe, diese Rechtsgrundsätze einzuhalten: Kartelverbot, das Absprachen zwischen Wettbewerbern mit dem Ziel der Wettbewerbsbeschränkung verbietet; Missbrauchskontrolle, bei der Unternehmen mit sehr großen Marktanteilen kontrolliert werden, um missbräuchliches Verhalten gegenüber anderen kleineren Unternehmen zu vermeiden; und Fusionskontrolle, das die staatliche Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen meint, damit bestimmte Umsatzschwellen nicht überschritten werden. All diese Elemente finden sich auch im Text der Digital Markets Act-Verordnung wieder.

Ebenso wird die Kommunikationsinfrastruktur durch die DMA reguliert, mit der Absicht, die Situation zu vermeiden, in denen die Eigentümer einer Distributionsinfrastruktur konkurrierenden Medienangeboten den Zugang zu ihren Netzen und Benutzern verweigern.

Der Trend der Gatekeeper und ihr Verhalten wurde vor mehr als 20 Jahren von Doyle (vgl. 2002, S.170) identifiziert, der verstand, dass diese großen Unternehmen einer Regulierung bedürfen, um ihre vorteilhafte Position nicht zum Nachteil anderer zu missbrauchen. Sowohl die Ex-post-Missbrauchskontrolle als auch die Ex-ante-Regulierung sind im DMA enthalten. Das bedeutet, dass Unternehmen Pflichten vor, aber auch nach der Veröffentlichung des Inhalts oder der Anzeige des Verhaltens nachkommen müssen. Wie bereits dargestellt, wird sie in der DMA und der Regulierung der Medienkonzentration berücksichtigt, was bedeutet, dass die Konzentration ein ernsthaftes Problem darstellt.

Durch DMA soll strukturelle, organisatorische und inhaltliche Vielfalt gefördert werden. Dies geschieht in einem Kontext, in dem politischer und kultureller Pluralismus durch Förderung des Wettbewerbs garantiert wird. Die Regulierung der Medienkonzentration erfolgt durch die

Regulierung des Wettbewerbs, ebenso wie im DMA festgestellt wurde, dass jeder Zusammenschluss, jede Fusion der Gatekeeper kontrolliert werden muss. Dabei wird geprüft, ob bestimmte formale Aufgreifkriterien (Umsatzschwellen) und materielle Eingreifkriterien (marktbeherrschende Stellung) erfüllt werden. Die Verordnung sieht in jedem Einzelfall bestimmte Verantwortlichkeiten derjenigen Gatekeeper vor, die sich in solchen Situationen befinden.

Dies sind die Beobachtungen, welche sich zur eventuellen Zusammenführung der Theorie und Befunde der Arbeit machen lassen. Schlussfolgerungen zur gesamten Arbeit folgen im nächsten Kapitel.

## **9. Schlussfolgerung**

In diesem letzten Kapitel wird ein Fazit gezogen, wie die vorliegende Arbeit versuchte, die zentralen Leitfragen dieser Forschungsarbeit zu beantworten.

Nachdem die Antworten auf die drei Fragen abgeschlossen werden, wird zu begründen sein, welche Relevanz die Analyse dieses Gesetzespakets zur Regulierung digitaler Unternehmen für die Kommunikationswissenschaften hat. Es wird offensichtlich sein, welche Bedeutung diese beiden europäischen Vorschriften Digital Markets Act und Digital Services Act, aus denen dieses Paket besteht, für die Kommunikation haben.

Die soeben vollzogene Analyse der beiden Verordnungen erfolgte, wie im Vorhinein angekündigt, deskriptiv. Es wurde untersucht, was die Ziele beider Gesetze sind, in welchem Kontext sie vorgeschlagen wurden; was die Probleme und ihre Auslöser waren, die ihre Aufnahme auf die politische Agenda bestimmten, und welche Lösungen vorgeschlagen wurden und angewendet werden sollten, um zur Bewältigung der wahrgenommenen Probleme zu kommen. Im Lichte dieser Untersuchungen wird es möglich sein, die Art der Beziehung zu identifizieren, die zwischen der Europäischen Union und digitalen Unternehmen geschaffen wurde.

Die technologische Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte hat dramatische Veränderungen auf gesellschaftlicher Ebene bewirkt. Die europäische Gesetzgebung musste demzufolge modernisiert werden, da sie den aktuellen Herausforderungen nicht mehr gewachsen war. Die E-Commerce-Richtlinie, die in den letzten zwanzig Jahren der Eckpfeiler des Binnenmarkts gewesen war, war nicht mehr in der Lage, die aktuellen Probleme anzugehen (vgl. Fanta &

Rudl, 2019). Laut Mitgliedern des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) des Europäischen Parlaments war der Binnenmarkt mit einer zunehmenden Fragmentierung beim Umgang mit illegalen Inhalten, Schwierigkeiten beim Markteintritt, Bedenken hinsichtlich des Verbraucherschutzes und Ineffizienz bei der Umsetzung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten konfrontiert (European Parliament, 2022, März).

In diesem Zusammenhang schlägt der IMCO-Ausschuss vor, dass das neue Gesetz über digitale Dienste auf zwei Säulen beruhen sollte. Die erste Säule sollte das Vertrauen und die Sicherheit im Internet gewährleisten, indem Verantwortlichkeiten, Pflichten und Haftungen für digitale Dienste erhöht werden. Die zweite Säule sollte sich darauf konzentrieren, Marktversagen durch wettbewerbswidriges Verhalten von Gatekeepers durch Ex-ante-Maßnahmen zu verhindern. Die Kommission berücksichtigt den IMCO-Vorschlag und teilt die Digitalmarktreform in zwei Legislativvorschläge auf, die auf den beiden Säulen aufbauen und im Digital Services Act und im Digital Markets Act konkretisiert werden.

Zur ersten Leitfrage und damit zu den Problemen auf welche DSA und DMA abzielen, lässt sich sagen, dass der DSA beabsichtigt, Probleme zu lösen, die in der Content Layer des Internets auftreten, nämlich: illegale Inhalte, Desinformation und intrasparente Werbung. Der DSA hingegen stellt sich Inhaltsmoderation auf eine speziellere Weise vor und distanziert sich von anderen Weltmächten wie China oder den Vereinigten Staaten von Amerika.

Darüber hinaus hat die DMA die auftretenden Probleme im Physical Layer des Internets und Code Layer des Internets, der Infrastruktur und Architektur großer digitaler Plattformen im Visier. Die DMA berücksichtigt alle drei von Puppis (2010) identifizierten Arten von sektorübergreifenden Regulierungen, nämlich die Regulierung des Wettbewerbs, die Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur und die Regulierung der Medienkonzentration.

Im Hinblick auf die Regulierung des Wettbewerbs ist insbesondere eine Misbrauchskontrolle zu berücksichtigen, bei der Unternehmen mit sehr großen Marktanteilen kontrolliert werden, um missbräuchliches Verhalten gegenüber anderen kleinen Unternehmen zu vermeiden.

Im Hinblick auf die Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur wird versucht, das Auftreten von Situationen zu verhindern, in denen die Eigentümer einer Distributionsinfrastruktur konkurrierenden Medienangeboten den Zugang zu ihren Netzen

und Benutzern verweigern. Bereits in den 2000er Jahren erkannte Doyle diese Tendenz einiger Unternehmen, Gatekeeper zu werden und als solche zu agieren.

„Wenn einzelne Unternehmen die ausschließliche Kontrolle über eine lebenswichtige Aktivität oder Infrastruktur haben, die alle Medienanbieter benötigen, um die Zuschauer zu erreichen, [...] dann sind diese Unternehmen in der Lage, als Gatekeeper zu fungieren und zu entscheiden, wer es sein darf oder nicht erlaubten Marktzugang“ (Doyle 2002, S.170).

Die DMA deckt auch einige Randaspekte zur Regulierung der Medienkonzentration ab. Das DMA verbietet digitale Konzentrationen nicht ausdrücklich, verlangt aber, dass ein Unternehmen das Erreichen bestimmter Schwellenwerte der Kommission meldet. Insbesondere wenn ein Unternehmen die Kriterien erfüllt, um als Gatekeeper identifiziert zu werden, muss dies den zuständigen Behörden gemeldet werden.

Bezüglich der zweiten Leitfrage, welche Lösungsvorschläge angestrebt werden, unterscheiden sich DSA und DMA teilweise voneinander. Jedenfalls kann man in beiden Fällen von Media Governance sprechen, was bedeutet, dass eine vertikale und horizontale Ausweitung der staatlichen Medienregulierung vorgesehen ist. Oberhalb der Mitgliedstaaten beinhalten beide Gesetze auf europäischer Ebene das Eingreifen höherer Behörden, verbunden mit Maßnahmen der Co- und Selbstregulierung.

Unter den verschiedenen möglichen Handlungsalternativen schlägt der DSA vor, die wahrgenommenen Probleme durch asymmetrische Maßnahmen und EU-Governance zu lösen. Dies bedeutet, dass Online-Plattformen sehr strengen Verpflichtungen in Bezug auf illegale Inhalte, Fehlinformationen und intransparente Werbung unterliegen. Außerdem sieht diese die Einrichtung einer zentralen Stelle, des Europäischen Gremiums für digitale Dienste, und von Stellen auf nationaler Ebene in der Person der Koordinatoren für digitale Dienste vor, die den Umgang der Vermittlungsdienste mit rechtswidrigen Inhalten, Desinformation und Werbung überwachen sollen. Die Lösung besteht nicht darin, dass die übermittelten oder gespeicherten Informationen von reine Durchleitung-, Caching- oder Hosting-Plattformen proaktiv zu überwachen, sondern Maßnahmen zu ergreifen, um illegale Inhalte zu entfernen oder zu blockieren, sobald sie darauf aufmerksam gemacht werden. In dieser Hinsicht sind Online-Plattformen verpflichtet, Mechanismen einzuführen, durch die sie benachrichtigt werden können, und auch ihre Empfehlungssysteme zu ändern, was eine Änderung auf Code-Layer-Ebene, der Architektur ihrer eigenen Plattformen impliziert.

Allerdings sieht das DMA keine Einrichtung spezieller Aufsichtsgremien vor, sondern diese Aufsichtstätigkeit wird zu einem großen Teil von der Europäischen Kommission selbst wahrgenommen. Die von der Europäischen Kommission bevorzugte und von der DMA verwirklichte Lösung scheint eine Einrichtung mit flexiblen Rahmenbedingungen bei der Ernennung und Aktualisierung von Gatekeepern und ihren Verpflichtungen durch einen Regulierungsdialog mit diesen Online-Plattformen zu sein. Das bedeutet zunächst, dass anhand quantitativer und qualitativer Kriterien eine Liste sehr großer Digitalunternehmen erstellt wird. Diese als Gatekeeper identifizierten Unternehmen müssen eine Reihe von Verpflichtungen erfüllen, die darauf abzielen, einen fairen und wettbewerbsorientierten Markt zu schaffen. Diese Verpflichtungen erfordern von den betroffenen Unternehmen Änderungen in der Infrastruktur und Architektur ihrer eigenen Plattformen und der von ihnen angebotenen zentralen Plattformdienste.

Im Hinblick auf die vorgeschlagenen Lösungen lässt sich festhalten, dass DSA und DMA insgesamt darauf abzielen, den Eintritt, den Austritt, das Verhalten, den Inhalt, die Technologie und die Leistung digitaler Plattformen zu regeln. Diese Betrachtung erfolgt im Lichte der von Levi-Faur identifizierten acht Schlüsselstellen (vgl. Levi-Faur 2011, S. 9-10).

Hinsichtlich des Regulierungsdesigns, das die vorgeschlagenen Lösungen schaffen, ist durch die beiden Verordnungen des Digital Services Act Pakets ersichtlich, dass zwischen Regulierten und Regulierer ein Abhängigkeitsverhältnis entsteht. Nach den Kriterien von Coglianese und Mendelson (vgl. Küllmer, 2019, S. 28) ist die Unabhängigkeit der Regulierten vis-à-vis dem Regulierer weniger groß, weil die beiden Verordnungen eine allgemeine Reichweite voraussetzen und durch die Auferlegung von Haftungsstandards, die sich auf Ergebnis konzentrieren und die freie Wahl der Mittel zur Erfüllung der ihnen vorgeschriebenen Verpflichtungen versehen sind.

Bezüglich der dritten Leitfrage, wie sich das Verhältnis zwischen Online-Unternehmen und der Europäischen Union beschreiben lässt, insbesondere im Lichte der beiden analysierten Verordnungen, lässt sich der Schluss ziehen, dass sich Europa irgendwo in der Mitte zwischen zwei Extremen befindet, von denen eines von den Vereinigten Staaten gebildet wird und das andere von China. In Bezug auf illegale Inhalte, Desinformation und Werbung scheint Europa den Ansatz der Vereinigten Staaten nicht zu bevorzugen, die durch Abschnitt 230 des Communication Decency Act digitale Unternehmen von jeglicher Verantwortung für die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Inhalte befreien. Unternehmen sind in Europa

von der Verantwortung befreit, solange sie von diesen Inhalten keine Kenntnis haben, sind aber ab dem Moment, in dem sie über ihre Rechtswidrigkeit informiert werden, dazu verpflichtet, zu handeln.

Obwohl dies vielleicht ein Stück weit Inhaltsmoderation bedeuten würde und erneut Fragen zum klassischen Dilemma aufwerfen würde, wie weit Meinungsfreiheit gehen und wie die Unabhängigkeit von Digitalunternehmen vom Staat gewährleistet werden kann, greift Europa in größerem Umfang ein indem eine gewisse Kontrolle über Digitale Unternehmen, mit der Idee, die Grundrechte aller Unionsbürger und nicht nur die Meinungsfreiheit zu respektieren, ausgeübt wird .

In Europa handelt es sich um liberale Demokratien, in denen die Rolle des Staates relativ begrenzt und die Rolle des Marktes und der Privatwirtschaft relativ breit ist (vgl. Hallin & Mancini, 2004, S. 228). Die Europäische Union sieht sich jedoch berechtigt, gesetzgeberische Instrumente wie die beiden analysierten Verordnungen einzusetzen, um bestimmte erwünschte Ziele, wohlfahrtsstaatliche Ziele, zu erreichen. (vgl. Küllmer, 2019, S.24).

China hingegen übt eine klare Inhaltszensur aus, von der in Europa nicht gesprochen werden kann, sondern eher von der Ausübung einer Inhaltsmoderation seitens der Europäischen Union.

Europa bevorzugt unter den von Stockmann vorgeschlagenen Ansätzen prozessbasierte Ansätze kombiniert mit Aspekten der Wettbewerbsregulierung (vgl. Stockmann, 2022, S.8,9). Diese prozessbasierten Ansätze verpflichten die digitalen Unternehmen ihre Arbeitsweise zu ändern, indem sie neue Algorithmen implementieren, die die virale Verbreitung potenziell schädlicher Inhalte verhindern. Die Wettbewerbsregulierung erlässt Vorschriften mit dem Ziel, einen fairen und bestreitbaren digitalen Binnenmarkt zu gewährleisten.

Es ist klar, dass die Beziehung zwischen der Europäischen Union und den großen Digitalunternehmen eine besondere ist. Europa baut seine Beziehungen hauptsächlich auf ideologischen Erwägungen auf und sieht in der Regulierung eine Möglichkeit, bestimmte gesellschaftliche Ziele zu erreichen.

Wichtig ist nun im Schlusskapitel noch eine Bemerkung zur Begründung der Regulierung, die hinter jeder der beiden Verordnungen steht.

Der DSA ist durch eine gesellschaftspolitische Begründung vertretbar. Digitale Unternehmen haben eine soziale, kulturelle und politische Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und über dies muss der öffentliche Raum, auf den sie einen erheblichen Einfluss haben geschützt werden, damit die Werte, Normen und Identität europäischer Demokratien weitergegeben werden.

Der DMA hingegen wird mit einer ökonomischen Begründung gerechtfertigt. Auf dem europäischen Digitalmarkt muss Wettbewerb herrschen, damit niedrigere Preise, bessere Qualität, mehr Optionen und Innovation garantiert werden. Daher versucht die DMA, diese Marktversagen zu korrigieren; insbesondere diejenigen, die mit den strukturellen Wettbewerbsproblemen zusammenhängen.

Da die vorliegende Arbeit innerhalb des Masterstudiums Publizistik- und Kommunikationswissenschaft zu verteidigen ist, ist es zumindest hier, falls noch nicht geschehen, unumgänglich, die Relevanz zu demonstrieren, die die Analyse mancher Regelungen für digitalen Unternehmen für die Kommunikationswissenschaften hat.

Der erste Teil der vorliegenden Arbeit macht deutlich, dass Medienpolitik eine Teildisziplin der Kommunikationswissenschaften ist. In diesem Sinne fällt jedes Unternehmen, das Medienaktivitäten durchführt, in den Bereich der Kommunikationswissenschaften. Offensichtlich sind Hörfunk-, Fernseh- oder Printmedienunternehmen klassischerweise als Gegenstand der Kommunikationswissenschaften anerkannt. Es stellt sich in diesem Sinne die Frage, ob auch Digitalunternehmen als Medienunternehmen gelten können oder zumindest, welche von ihnen und aus welchen Gründen als Teil der Massenmedien angesehen werden können.

Die Angelegenheit ist umstritten und in der Öffentlichkeit ist bekannt, dass beispielsweise Facebook-CEO Mark Zuckerberg vor dem US-Kongress argumentiert hat, dass das Unternehmen, das er betreibt, in Wirklichkeit kein Medienunternehmen ist und damit nicht verpflichtet ist, denselben Verpflichtungen wie traditionelle Medienunternehmen zu unterliegen (Castillo, 2018). Die Kontroverse ist bereits seit mehreren Jahren bekannt und solche Meinungen wurden mehrfach in der Öffentlichkeit geäußert (Guynn, 2016). Für Insider ist es offensichtlich, dass diese Argumente darauf abzielen, Digitalunternehmen von ihrer Verantwortung gegenüber den Nutzern und der Gesellschaft im Allgemeinen zu entlasten. Der Tatsache, dass große Plattformen als „öffentliche Räume“ eine unbestreitbare

Rolle spielen, kann niemand abstreiten (vgl. Impact assessment of the Digital Services Act, 2020, S.27). Obwohl die Eigentümer dieser Unternehmen versuchen, sich ihrer Verantwortung und Pflichten zu entziehen, haben die von ihnen angebotenen Dienstleistungen einen überwältigenden Einfluss auf die Schaffung, Formung und Entwicklung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Meinung. Hier stellt sich nun die Frage, ob diese Tatsache nicht ausreicht, um zu rechtfertigen, dass digitale Unternehmen Gegenstand kommunikationswissenschaftlicher Analysen sein können.

Die Öffentlichkeit ist der Gegenstand der Kommunikationswissenschaft, und die Kommunikation, die in dieser Öffentlichkeit stattfindet, ungeachtet dessen auf welchem Wege sie stattfindet, sei es schriftlich, durch Rundfunk oder Fernsehen oder auch digital, ist der Gegenstand der Kommunikationswissenschaft. Es steht fest, dass soziale Medien Medien sind und dass keiner der einflussreichsten Menschen der Welt dies bestreiten kann.

Die Gesundheit der Öffentlichkeit ist das Anliegen der Kommunikationswissenschaft, also müssen digitale Unternehmen wie Facebook, YouTube, Google, die die Öffentlichkeit in einer nie dagewesenen Weise beeinflussen, die Beschäftigung der Kommunikationswissenschaften sein (vgl. Andrews, 2020, S.iX). Diese hat, wie es bis zu diesem Punkt in der vorliegenden Arbeit gesehen wird, zwei Schwerpunkte.

Zunächst einmal gab es Bedenken hinsichtlich der Inhalte, die diese Unternehmen im öffentlichen Raum veröffentlichen, die sich im Digital Services Act materialisiert haben. Die von DSA angesprochenen Risiken ergeben sich eigentlich genau aus der Tatsache, dass sehr große Plattformen de facto zu öffentlichen Räumen geworden sind, die eine systemische Rolle für Millionen von Bürgern und Unternehmen spielen und eine Notwendigkeit für mehr Rechenschaftspflicht für die Inhalte schaffen, die diese Anbieter auf ihren Plattformen verbreiten (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, Teil 1, S.6).

Zweitens gab es Bedenken darüber, wie sich diese Unternehmen auf dem Markt gegenüber anderen Unternehmen und Nutzern verhalten, und dieses Interesse hat sich durch Digital Markets Act verwirklicht. Dabei geht es in der Kommunikationswissenschaft nicht nur um die von den Unternehmen vermittelten Inhalte, die in der Öffentlichkeit erscheinen, sondern auch um den wirtschaftlichen Aspekt dieser Unternehmen. Das DMA befasst sich mit Risiken für die Anfechtbarkeit und Fairness in digitalen Märkten, in denen Gatekeeper im

Sinne der Definition einbezogen sind. (vgl. Impact assessment of the Digital Markets Act, Teil 1, S.6).

Der Digital Services Act und der Digital Market Act werden voraussichtlich einen Unterschied in der Art und Weise bewirken, wie die Kommunikation in der Europäischen Union gestaltet wird. Das wird sich sicherlich in ein paar Jahren sehen lassen, wenn analysiert wird, wie sich die Kommunikation im öffentlichen Raum durch diese beiden Verordnungen verändert hat.

Es wird erwartet, dass die Kommunikation nach dem Druck, der von DSA und DMA auf digitale Unternehmen ausgeübt wird, transparenter, korrekter in Bezug auf die Achtung der Grundrechte der Bürger, ärmer an Vorfällen von Desinformation, Fake News, Cyber-Mobbing, Misbrauch, Polarisierung der Bevölkerung, Zensur, illegaler Inhalte, der Aufstachelung zu Hass, Gewalt und Diskriminierung sein wird. Es wird auch erwartet, dass die beiden Gesetze den Medienpluralismus und die Meinungsvielfalt fördern werden, indem sie das Entstehen anderer digitaler Unternehmen auf dem Binnenmarkt ermöglichen, die möglicherweise von anderen Zielen und Weltanschauungen angetrieben werden.

Der Moment, in dem das Internet, bekannt als „lawless“ (vgl. Suzor, 2019), reguliert wird, ist gekommen. Die europäische Initiative, die durch diese beiden Gesetze, Digital Services Act und Digital Markets Act, verwirklicht wurde, kann einen Präzedenzfall und gleichzeitig einen „Goldstandard“ der Regulierung weltweit darstellen, wie die Whistleblowerin Frances Haugen feststellt (rte.ie, 2021).

## 10. Quellenverzeichnis

### Literaturverzeichnis:

Andrews, L. (2020). *Facebook, the Media and Democracy. Big Tech, Small State?* Routledge. <https://DOI:10.4324/9780429466410>

Arnold, D. (2019). Regulierung der Social Media: Rechte und Pflichten neuer Anbieterarten im europäischen Vergleich. In: T. Eberwein & C. Wenzel (Hrsg.), *Medienwandel – Wandel der Demokratie?* (S.321-342). Relation. <https://DOI:10.1553/relation5s321>

Baldwin, R. & Cave, M. (2012). *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice* (2. Auflage). Oxford University Press, Incorporated. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>

Bayer, J., Holznagel B., Korpisaari & P., Woods, L. (2021). *Perspectives on platform regulation : concepts and models of social media governance across the globe.* Nomos. <https://DOI:10.5771/9783748929789>

Blum, S. & Schubert, K. (2018). *Politikfeldanalyse. Eine Einführung* (3. Überarbeitete Auflage). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://DOI:10.1007/978-3-658-17758-4>

Campbell, A. J. (1999). Self-Regulation and the Media. *Federal Communication Law Journal*, 51(3), 711-772.

<https://www.proquest.com/docview/213195264?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=14682>

Cobb, R. W., Ross, J.-K., Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138. <https://DOI:10.1017/S0003055400264034>

Coglianese, C. & Mendelson, E. (2010). Meta-Regulation and Self-Regulation. In: R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Regulation* (S. 146–168).

Cornils, M. (2020). *Designing Platform Governance: A Normative Perspective on Needs, Strategies, and Tools to Regulate Intermediaries.* AlgorithmWatch. <https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2020/05/Governing-Platforms-legal-study-Cornils-May-2020-AlgorithmWatch.pdf>

De Streel, A., Defreyne, E., Jacquemin, A., Ledger, M., & Michel, A. (2020). *Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online* (Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies PE 652.718;). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL\\_STU\(2020\)652718\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU(2020)652718_EN.pdf)

Dörr, D. (2009). Die europäische Medienordnung. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): *Internationales Handbuch Medien* (28. Auflage, S. 41-63). Nomos.

- Doyle, G. (2002). *Understanding Media Economics*. SAGE Publications.
- Eberwein, T., Fengler S. & Karmasin M. (2018). *The european handbook of media accountability*. Routledge.
- Eko, L. (2008). Internet Law and Regulation. In: W. Donsbach (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Communication*, 6, 2438-2445. John Wiley & Sons, Ltd. <https://DOI:10.1002/9781405186407.wbieci069>
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Polity Press. <https://ebookcentral-proquest-com.uaccess.univie.ac.at/lib/univie/detail.action?docID=1272661>
- Giacomini, D. (2020). Debate: Should there be rules governing social media use for accountability in the public sector?. *Public Money & Management*, 40(6), 471-472, <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1687826>
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press. <https://DOI:10.1017/CBO9780511790867>
- Hartig-Girardoni, N. (2015). *Digital Divide – eine Politikfeldanalyse zum Thema digitale Spaltung in Europa*. [Magisterarbeit]. Universität Wien.
- Heinrich, J. (1999). *Medienökonomie. Band 2: Hörfunk und Fernsehen*. Westdeutscher Verlag.
- Heinrich, J. (2001). *Medienökonomie. Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt* (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage). Wiesbaden.
- Heldt, A. P. (2022). EU Digital Services Act: The White Hope of Intermediary Regulation. In: T. Flew & F. R. Martin (Hrsg.), *Digital Platform Regulation. Global Perspectives on Internet Governance* (1. Auflage). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-95220-4>
- Herczeg, P. & Wippersberg, J. (2019). *Kommunikationswissenschaftliches Arbeiten : eine Einführung*. Facultas. <https://DOI:10.36198/9783838556390>
- Howlett, M. & Ramesch, M. (2003). *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Systems*. Oxford University Press.
- Iosifidis, P. & Nicholas, N. (2021). *Digital Democracy, Social Media and Disinformation*. Routledge. <https://DOI:10.4324/9780429318481>
- Jann, W. & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Circle. In: K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. (2. Vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, S.75-113). Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Jarren, O. (1998). Medienpolitische Kommunikation. In: O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxon, (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 616-629). Westdeutscher Verlag.

Jarren, O. (2002). *Rundfunkregulierung. Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse*. Seismo Verlag.

Jarren, O. & Donges, P. (2006). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* (2. überarbeitete Auflage). VS, Verl. für Sozialwissenschaften.

Jørgensen, R. F. & Zuleta, L. (2020). *Private governance of freedom of expression on social media platforms: EU content regulation through the lens of human rights standards*. *Nordicom Review*, 41(1), 51-67. <https://doi.org/10.2478/nor-2020-0003>

Kiefer, M. L. & Steiniger, C. (2014). *Medienökonomik*. Oldenbourg Verlag.

Klang, M. & Nolin, J. (2011). Disciplining social media: An analysis of social media policies in 26 Swedish municipalities. *First Monday*, 16(8). <https://doi.org/10.5210/fm.v16i8.3490>

Kleinsteuber, H. J. (2003). Regulierung des Rundfunks in den USA. Zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht am Beispiel der FCC. In: W. R. Langerbacher, (Hrsg.), *Elektronische Medien, Gesellschaft und Demokratie* (S.100-122). Braumüller Verlag.

Küllmer, B. (2019). *Die Regulierung Von Internetinhalten in Demokratischen Systemen: Deutschland, Großbritannien, USA*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. <https://doi.org.uaccess.univie.ac.at/10.1007/978-3-658-26897-8>

Künzler, M. (2009). *Die Liberalisierung von Radio und Fernsehen. Leitbilder der Rundfunkregulierung im Ländervergleich*. Konstanz.

Laitila, T. (1995). Journalistic Codes of Ethics in Europe. *European Journal of Communication*, 10(4), 527-544.

Levy, D. A. L. (1999). *Europe's Digital Revolution. Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*. Routledge.

Levi-Faur, D. (Hrsg.). (2011). Regulation and regulatory governance, In: ders. (Hrsg.): *Handbook on the Politics of Regulation* (S. 3–21). Cheltenham. <https://doi.org/10.4337/9780857936110.00010>

Lessig, L. (2001a). *Code und andere Gesetze des Cyberspace*. Berlin Verlag.

Lessig, L. (2001b). *The Future of Ideas. The Fate of the Commons in a Connected World*. Random House.

Luhmann, N. (1996). *Die Realität der Massenmedien* (2. Erweiterte Auflage). Westdeutscher Verlag.

Majone, G. (Hrsg.)(1996). *Regulating Europe*. Taylor & Francis Group

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12. überarbeitete Ausgabe. Beltz.

McChesney, R. W. (2003). Theses on Media Regulation. In: *Media, Culture & Society*, 25(1), 125-133.

McCormick, J. (2007). *The European Superpower*. Palgrave Macmillan.

McQuail, D. (1998). *Mass Communication Theory. An Introduction*, Sage.

McQuail, D. (2005). *McQuail's Mass Communication Theory* (5. Auflage). Sage.

Meyer, T. (2010). *Was ist Politik?* (3. Aktualisierte Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Napoli, P. M. (2019). *Social Media and the Public Interest: Media Regulation in the Disinformation Age*. Columbia University Press. <https://DOI:10.7312/napo18454>

Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill.

Napoli, P. M. (2021). Back from the dead (again): The specter of the Fairness Doctrine and its lesson for social media regulation. In: *Policy and internet*, 13 (2), 300-314. Wiley. <https://DOI:10.1002/poi3.253>

Neveu, E. (2004). Government, The State, and Media. In: J.D.H. Downing, D. McQuail, P. Schlesinger & E. Wartella (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Media Studies* (S. 331–350). Sage.

Ó Siadhail, S. & Girard, B. (2002). *Global Media Governance. A Beginner's Guide*. Taylor & Francis Group. <https://DOI:10.1080/01972240490423102>

Paal, B. P. (2010). *Medienvielfalt und Wettbewerbsrecht*. Mohr Siebeck.

Patzelt, W. J. (2003). *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung* (5. erneut überarb. u. wesentl. erweiterte Auflage). Passau.

Persily, N. & Tucker, Joshua A. (2020). *Social media and democracy : the state of the field, prospects for reform*. Cambridge University Press. <https://DOI:10.1017/9781108890960>

Puppis, M. (2009). Organisationen der Medienselbstregulierung. Europäische Presseräte im Vergleich. Halem. <https://DOI:10.5771/1615-634x-2010-3-435>

Puppis, M. (2010). *Einführung in die Medienpolitik* (2. Auflage). Böhlau/UTB.

Reiter, R., Töller, A. E. (2014). *Politikfeldanalyse im Studium: Fragestellungen, Theorien, Methoden* (1. Auflage). Nomos-Verl.-Ges.

Reynolds, G. H. (2019). *The social media upheaval*. New York: Encounter Books.

Rochefort, A. (2020). Regulating Social Media Platforms: A Comparative Policy Analysis, *Communication Law and Policy*, 25(2), 225-260.

<https://DOI:10.1080/10811680.2020.1735194>

Sauer, T. (2014). *Rundfunkregulierung im Kontext differenter Regulierungssysteme. USA und Deutschland im Vergleich*. [Magisterarbeit]. Universität Wien.

Scaife, L. (2018). Learning from the laws of the sea, foucault and regulatory theory: proposing 'regulatory harbour' model for the regulation of social media that serves rather than rules the waves. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 69(4), 433-474.

Schmidt, J. (2009). *Das neue Netz. Merkmale, Praktiken und Folgen des Web 2.0*. Konstanz.

Schmidt, M. G. (2000). *Demokratietheorien. Eine Einführung* (3.überarbeitete und erweiterte Auflage). Opladen.

Schmidt, S. & Schünemann, W. J.(2009). *Europäische Union: Eine Einführung*. Nomos Verlagsgesellschaft.

Schneider, V. & Janning, F. (2006). *Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik* (1.Auflage). VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

Schubert, K. (1991). *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*. Leske + Budrich.

Školkay, A. (2020). An Exploratory Study of Global and Local Discourses on Social Media Regulation. *Global Media Journal – German Edition*, 10(1).

<https://doi.org/10.22032/dbt.44942>

Stockmann, D.(2022). Tech companies and the public interest: the role of the state in governing social media platforms. *Information, Communication & Society*. Taylor & Francis LTD <https://doi.org/10.1080/1369118X.2022.2032796>

Suzor, N. P. (2019). *Lawless. The secret rules that govern our digital lives*. Cambridge University Press.

Tan, C. (2018). *Regulating Content on Social Media: Copyright, Terms of Service and Technological Features*. University College London.

Trappel, J., Meier, W.A., Schrape, K. & Wölk, M. (2002). *Die gesellschaftlichen Folgen der Medienkonzentration. Veränderungen in den demokratischen und kulturellen Grundlagen der Gesellschaft*. Leske + Budrich.

Tucker, J. A., Theocharis, Y., Roberts, M. E. & Barberá, P. (2017). From Liberation to Turmoil: Social Media And Democracy. *Journal of Democracy*, 28(4), 46–59. <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0064>

Tzanou, M. (2021). *Health Data Privacy under the GDPR. Big Data Challenges and Regulatory Responses*. Routledge. <https://DOI:10.4324/9780429022241>

Vese, D. (2022). Governing Fake News: The Regulation of Social Media and the Right to Freedom of Expression in the Era of Emergency. *European Journal of Risk Regulation*, 13 (3), 477-513 Cambridge University Press. <https://DOI:10.1017/err.2021.48>

Vowe, G. (2003). Medienpolitik – Regulierung der öffentlichen Kommunikation. In: K.-D. Altmeppen & M. Karmasin (Hrsg.), *Medien und Ökonomie. Band 1/2: Grundlagen der Medienökonomie: Soziologie, Kultur, Politik, Philosophie, International, Geschichte, Technik, Journalistik* (S. 97-123). Westdeutscher Verlag.

Weidenfeld, W. & W. Wessels (2007). *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration* (10.Auflage). Nomos Verlagsgesellschaft.

## Internetquellen:

amnesty.eu (2021, 30. März). *Amnesty International Position on the Proposals for a Digital Services Act and a Digital Markets Act*

<https://www.amnesty.eu/news/amnesty-international-position-on-the-proposals-for-a-digital-services-act-and-a-digital-markets-act/>

bbc.com (2020, 15. Dezember). *EU Digital Services Act set to bring in new rules for tech giants* <https://www.bbc.com/news/technology-55307115>

brusselreport.eu (2022, 25. April). *The EU's Digital Services Act is undermining free speech*  
<https://www.brusselsreport.eu/2022/04/25/the-eus-digital-services-act-is-undermining-free-speech/>

Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPl-G) StF: [BGBI. I Nr. 151/2020](#) (NR: GP XXVII [RV 463 AB 509 S. 69.](#) BR: [10457 AB 10486 S. 917.](#))

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011415>

Commission Recommendation (EU) 2018/334 of 1 March 2018 on measures to effectively tackle illegal content online. (2018, 6. März).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2018/334/oj/eng>

Castillo, M. (2018, 11. April). *Zuckerberg tells Congress Facebook is not a media company: 'I consider us to be a technology company'*. CNBC. <https://www.cnbc.com/2018/04/11/mark-zuckerberg-facebook-is-a-technology-company-not-media-company.html>

*Charta der Grundrechte der Europäischen Union.* (2012, 26. Oktober).  
<https://dejure.org/gesetze/GRCh>

Cox, K. (2020, 7. Oktober). *House: Amazon, Facebook, Apple, Google have “monopoly power,” should be split.* Ars Technica. <https://arstechnica.com/tech-policy/2020/10/house-amazon-facebook-apple-google-have-monopoly-power-should-be-split/>

Del Rey, J. (2020, 6. Februar). *Why Congress's antitrust investigation should make Big Tech nervous.* Vox. <https://www.vox.com/recode/2020/2/6/21125026/big-tech-congress-antitrust-investigation-amazon-apple-google-facebook>

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag oder EGV)  
<https://dejure.org/gesetze/EG>

dsa-observatory.eu (2022). *DSA Observatory – a hub of expertise on the DSA package.*  
<https://dsa-observatory.eu/>

DSA (englische Abkürzung) - 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) (Text von Bedeutung für den EWR) PE/30/2022/REV/1 ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1–102. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>

DMA (englische Abkürzung) - 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) (Text von Bedeutung für den EWR) PE/17/2022/REV/1 ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1–66. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022R1925>

doteuropa (2022, 4. Oktober). Documents. <https://doteurope.eu/library/>

E-Commerce - Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) ABl. L 178/1 vom 17.07.2000, S. 1–16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=DE>

edri.org (2022, 12. April). *On new crisis response mechanism and other last minute additions to the DSA.*  
<https://edri.org/wp-content/uploads/2022/04/EDRI-statement-on-CRM.pdf>

Espinoza, Javier (2020, 28. Oktober). *Internal Google document reveals campaign against EU lawmakers.* Financial Times.  
<https://www.ft.com/content/d9d05b1e-45c0-44b8-a1ba-3aa6d0561bed>

European Commission (o.D.) *Digital Services Act package: open public consultation Survey.* ec.europa.eu. [https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Digital\\_Services\\_Act#](https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Digital_Services_Act#)

European Commission. (o.D.) *Über die Europäische Kommission.* commission.europa.eu.  
[https://commission.europa.eu/about-european-commission\\_de](https://commission.europa.eu/about-european-commission_de)

European Commission Communication (2020, 9 Februar). *Shaping Europe's digital future*  
[https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf)

European Commission (2020, 15. Dezember). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC.* (kurz: Impact assessment of the Digital Services Act). digital-strategy.ec.europa.eu.  
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-services-act>

European Commission (2020, 15. Dezember). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC.* (kurz: *Executive summary of the impact assessment report DSA*). digital-strategy.ec.europa.eu.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-services-act>

European Commission (2020, 15. Dezember). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)* (kurz: *Impact assessment of the Digital Markets Act Part 1 & Part 2*). digital-strategy.ec.europa.eu.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-markets-act>

European Commission (2020, 15. Dezember). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)* (kurz: *Executive summary of the impact assessment report DMA*). digital-strategy.ec.europa.eu.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-markets-act>

European Commission (2020, 15. Dezember). *REGULATORY SCRUTINY BOARD OPINION Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*. digital-strategy.ec.europa.eu.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-digital-markets-act>

European Commission (2022, 23. April). *Digital Services Act: Commission welcomes political agreement on rules ensuring a safe and accountable online environment* [Pressemeldung]. ec.europa.eu

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_2545](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2545)

European Commission (2022, 5. Juni). *Digital Services Package: Commission welcomes the adoption by the European Parliament of the EU's new rulebook for digital services*. [Pressemeldung]. ec.europa.eu

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_4313](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4313)

European Commission (2022, 31. Oktober). *Digital Markets Act: rules for digital gatekeepers to ensure open markets enter into force*. [Pressemeldung]. ec.europa.eu

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6423)

European Commission (2022, 16. November). *Digital Services Act: EU's landmark rules for online platforms enter into force* [Pressemeldung]. ec.europa.eu

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_6906](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6906)

European Commission (2022, 24. November). *Digital Services Act package*. digital-strategy.ec.europa.eu.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

European Council (2019, 20. Juni). *A new strategic agenda 2019-2024*. [Pressemeldung]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

European Council (2019, 22. März). *European Council conclusions, 22 March 2019*. [Pressemeldung]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/22/european-council-conclusions-22-march-2019/>

European Council (2020, 9. Juni). *Council conclusions on shaping Europe's digital future*, S.19 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8711-2020-INIT/en/pdf>

Europäische Kommission. (2020, 15. Dezember). *Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG*. S.1-122. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>

Europäische Kommission. (2020, 15. Dezember). *Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte)* S.1-89. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en>

Europäischen Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de>

Europäischen Parlament, *Kurzdarstellung zur Europäischen Union*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/138/audiovisuelle-politik-und-medienpolitik>

European Parliament (2020, 18. Juni). *European Parliament resolution of 18 June 2020 on competition policy – annual report 2019 (2019/2131(INI))*. europarl.europa.eu. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0158\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0158_EN.html)

European Parliament, Committee on the Internal Market and Consumer Protection (IMCO) (2021, Juni). *The Digital Services Act and the Digital Markets Act: A forward-looking and consumer-centred perspective*. europarl.europa.eu. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/662930/IPOL\\_IDA\(2021\)662930\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/662930/IPOL_IDA(2021)662930_EN.pdf)

European Parliament, Committee on Legal Affairs (JURI) (2021, 11. Oktober). *Opinion on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Single Market for Digital Services (Digital Services Act)*. europarl.europa.eu. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AD-694960\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AD-694960_EN.pdf)

European Parliament (2022, März). *Digital Services Act & Digital Markets Act: Opportunities and challenges for the digital single market and consumer protection*. [Pressemeldung]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/703347/IPOL\\_BRI\(2022\)703347\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/703347/IPOL_BRI(2022)703347_EN.pdf)

Fanta, A. & Rudl, T. (2019, 16. Juli). *Leaked Document: EU Commission Mulls New Law to Regulate Online Platforms*. netzpolitik.org. <https://netzpolitik.org/2019/leaked-document-eu-commission-mulls-new-law-to-regulate-online-platforms/>

Fernandez, R., Klinge, J.T, Heindrikse, R. & Adriaans, I. (5. Februar 2021). *How Big Tech is becoming the Government*. The Tribune. <https://www.somo.nl/how-big-tech-is-becoming-the-government/>

FXSSI - Forex Sentiment Board (2020, 20. Januar) *Most Valuable Companies in the World – 2020*. <https://archive.ph/2020.01.27-180010/https://fxssi.com/top-10-most-valuable-companies-in-the-world#selection-483.0-483.43>

Guynn, J. (2016, 21. Dezember). *Zuckerberg: Facebook isn't a 'traditional' media company*. USA Today Tech. <https://eu.usatoday.com/story/tech/news/2016/12/21/mark-zuckerberg-facebook-not-a-traditional-media-company/95717102/>

hrw.org (2022, 7. Januar). *EU: Put Fundamental Rights at Top of Digital Regulation More Ambitious Agenda, Stronger Safeguards Needed*  
<https://www.hrw.org/news/2022/01/07/eu-put-fundamental-rights-top-digital-regulation>

*International Covenant on Civil and Political Rights. Resolution 2200 A (XXI) by General Assembly of 16. December 1966.*  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_2200A\(XXI\)\\_civil.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2200A(XXI)_civil.pdf)

Killeen, M. (2021, 25. Juni). *Media sector eyes opportunity to rebalance relations with online platforms*. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/media-sector-eyes-opportunity-to-rebalance-relations-with-online-platforms/>

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention EMRK). Rom (1950, 4. November)  
<https://rm.coe.int/1680063764>

Lomas, N (2020, 2. Juni). *Europe asks for views on platform governance and competition tools*. TechCrunch. <https://techcrunch.com/2020/06/02/europe-asks-for-views-on-platform-governance-and-competition-tools/>

Lomas, N. (2020, December 30). *Understanding Europe's Big Push to Rewrite the Digital Rulebook*. TechCrunch. <https://techcrunch.com/2020/12/30/understanding-europes-big-push-to-rewrite-the-digital-rulebook/>

Masnick, M. (2022, 13. Mai). *Because Of Course: Rightsholders Pushing To Turn Digital Services Act Into Another Anti-Piracy Tool*. <https://www.techdirt.com/2022/05/13/because-of-course-rightsholders-pushing-to-turn-digital-services-act-into-another-anti-piracy-tool/>

npr.org (2021, 4. Dezember). *European values are starting to define U.S. tech privacy, says journalist*. <https://www.npr.org/2021/12/04/1061539843/european-values-are-starting-to-define-u-s-tech-privacy-says-journalist?t=1649590691926>

Offizielle Website der EU, *Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)*. european-union.europa.eu. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/court-justice-european-union-cjeu\\_de](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/court-justice-european-union-cjeu_de)

Parenti, R. (2020, Dezember). *Competition policy*. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy>

Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie). ABl. L 108 vom 24.04.2002. Konsolidierte Fassung. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0019&from=es:DE:PDF>.

Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie). ABl. L 108/33 vom 24.04.2002, S. 33-50. Konsolidierte Fassung. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0021&from=GA>

Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie). ABl. L 108/51 vom 24.04.2002, Konsolidierte Fassung. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0051:0077:DE:PDF>.

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 (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation). ABl. L 201/37 vom 31.07.2002, S. 1-11. Konsolidierte Fassung. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0058&from=de>

Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen. ABl. L 152/6 vom 20.06.2003, S. 1-4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0033&from=EN>

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 AVMD). ABl. L 95/1 vom 15.04.2010, S. 1-24. Kodifizierte Fassung. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=DE>

rte.ie (2021, 8.November). *EU could set 'gold standard' on policing big tech – Haugen*. <https://www.rte.ie/news/business/2021/1108/1258662-facebook-haugen-eu/>

Smyrnaios, N. (2016). *"L'effet GAFAM: stratégies et logiques de l'oligopole de l'internet"* ["Der GAFAM-Effekt: Strategien und Logiken des Internet-Oligopols" (auf Französisch). NecPlus. (188): 61–83. <https://doi:10.4074/S0336150016012047>

Stigler Center for the Study of the Economy and the State (2019, 16. September). *Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report*. Chicago Booth. <https://www.chicagobooth.edu/research/stigler/news-and-media/committee-on-digital-platforms-final-report>

Stolton, Samuel (2020, 18.August). *Digital agenda: Autumn/Winter Policy Briefing*. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/digital-agenda-autumn-winter-policy-briefing/>

The Daily Telegraph (2021, 11. Januar). *Angela Merkel finds Twitter halt of Trump account 'problematic'*. <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/01/11/angela-merkel-finds-twitter-halt-trump-account-problematic/>

The Economist (2017, 14. September). *Is Margrethe Vestager championing consumers or her political career?* <https://www.economist.com/business/2017/09/14/is-margrethe-vestager-championing-consumers-or-her-political-career>

The United States Senate Committee on Finance (2022, 01. February). *Finance Committee Leaders Wyden and Crapo: Biden Administration Must Fight Back Against Discriminatory Digital Trade Policies*. <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/finance-committee-leaders-wyden-and-crapo-biden-administration-must-fight-back-against-discriminatory-digital-trade-policies>

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Konsolidierte Fassung. ABl. C 326/47 vom 26.10.2012, S. 1-344. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:de:PDF>

Vertrag über die Europäische Union (EUV). Konsolidierte Fassung. ABl. C 326/13 vom 26.10.2012, S.1-34. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF)

Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more—My agenda for Europe*. ec.europa.eu. <https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/DichiarazioniVonDerLeyenSDGs.pdf>

Von der Leyen, U. (2019, 1. Dezember). *Mission letter to Executive Vice-President Vestager*. [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner\\_mission\\_letters/mission-letter-margrethe-vestager\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf)

Wacket, M. (2021, 11. Januar). *'Problematic': Germany's Angela Merkel calls out Twitter over Trump ban*. Globalnews. <https://globalnews.ca/news/7569278/angela-merkel-trump-twitter-ban/>

Washington Post (2022, 29. Januar). *The U.S. could learn from Europe's online speech rules*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/29/us-could-learn-europes-online-speech-rules/>

Wikipedia – Die freie Enzyklopädie (2023, 15. April). *Gesetz über digitale Dienste*. [https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Gesetz\\_%C3%BCber\\_digitale\\_Dienste&oldid=232856218](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Gesetz_%C3%BCber_digitale_Dienste&oldid=232856218)

Working Group on Internet Governance (WGIG) (2005). *Report of the Working Group on Internet Governance*. <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>.

## 11. Abbildungsverzeichnis

**Abbildung 1:** Dimensionen von Politik

**Abbildung 2:** Steuerungsmedien, Steuerungsprogramme und Steuerungsinstrumente

**Abbildung 3:** Regulierungsdesign. Die Unabhängigkeit des Regulierten vom Regulierer

**Abbildung 4:** Media Governance

**Abbildung 5:** Art des Marktsversagen. Ursachen und Folgen.

**Abbildung 6:** Modelle der Medienregulierung

**Abbildung 7:** Der Policy-Cycle

**Abbildung 8:** Die Logik der Intervention - DSA

**Abbildung 9:** Der Zeitplan für Digital Services Act

**Abbildung 10:** Die Logik der Intervention - DMA

**Abbildung 11:** Die Marktkapitalisierung der größten im S&P 500 Index enthaltenen Unternehmen

**Abbildung 12:** Der Zeitplan für Digital Services Act

## Abstract

**Stichwörter:** Medien / Medienpolitik / Regulierung /Internetregulierung / Politikfeldanalyse / Europäische Union / Digital Services Act / Digital Markets Act

In den letzten Jahren war mehr denn je die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in das Internet zu spüren, das durch die von ihm bereitgestellten Dienste zu einer der einflussreichsten Einheiten in der modernen Gesellschaft geworden ist. Eine solche Initiative zur Regulierung des Internets und zur Regulierung von Unternehmen, die im digitalen Binnenmarkt tätig sind, wurde 2020 von der Europäischen Kommission initiiert. Diese Arbeit zielt darauf ab, die beiden 2022 in Kraft getretenen Verordnungen, Digital Services Act und Digital Market Act, zu analysieren. Es handelt sich um einen deskriptiven Ansatz, bei welchem die Ziele von DSA und DMA, die Probleme im digitalen Raum und die Beziehung der Europäischen Union zu den großen digitalen Plattformen in Bezug auf verbreitete Inhalte sowie das wettbewerbswidrige Verhalten, das sie zeigen, beschrieben werden. Mit Hilfe der Politikfeldanalyse und eines ihrer bekanntesten Tools, dem Policy-Circle, wird geschlussfolgert, dass die beiden Regulierungen jeweils auf eine andere Ebene, sei es Physical Layer, Code Layer, Content Layer, der Internetregulierung abzielen, und dass sie eine neue Beziehung zwischen der Europäischen Union und IT-Unternehmen, unabhängig davon, ob sie als zentrale digitale Vermittlungsplattformen oder Gatekeeper identifiziert werden, schaffen. In der vorliegenden Arbeit wird deutlich, dass die Europäische Kommission als Integrationsmotor ihre Aufgaben, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung der rechtlichen Fragmentierung und die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes für alle 27 Mitgliedstaaten, ernst nimmt. Es wird deutlich gezeigt, welche Relevanz diese Verordnungen für die Kommunikationswissenschaft haben und welche Bedeutung sie mit sich bringen.

**Keywords:** media / media policy / regulation / internet regulation / policy area analysis / European Union / Digital Services Act / Digital Markets Act

In recent years, more than ever, the need for government intervention has been felt in the Internet, which, thanks to the services it provides, has become one of the most influential entities in modern society. Such an initiative to regulate the internet, to regulate companies

operating in the digital single market, was initiated by the European Commission in 2020. This work aims to analyze the two regulations that came into force in 2022, Digital Services Act and Digital Market Act. It is a descriptive approach where the objectives of the DSA and DMA, the problems in the digital space and the European Union's relationship with the major digital platforms in terms of distributed content and the anti-competitive behavior they exhibit will be described. Using policy field analysis and one of its best-known tools, Policy Circle, it is concluded that the two regulations each target a different layer, be it physical layer, code layer, content layer, of Internet regulation, and that they establish a new, unique relationship between of the European Union and IT companies, regardless of whether they are identified as central digital intermediary platforms or gatekeepers. In the present work it becomes clear that the European Commission, as an engine of integration, takes its tasks seriously, especially with regard to eliminating legal fragmentation and creating a common internal market for all 27 member states. It will clearly be shown the relevance these regulations have for communication sciences and the meaning they carry with them and what signification they hide.