

# Intermediärregulierung in der EU

## Die neuen Regelungsvorschläge<sup>1</sup>

*Prof. Dr. Matthias Cornils*

### I. Einleitung

Im Folgenden sollen die derzeit diskutierten, teilweise auch vor der Verabschiedung stehenden einschlägigen Regulierungskonzepte der Plattform- und Intermediärregulierung – natürlich nur ausschnittsweise und skizzenhaft – vorgestellt werden. Der knappe Rahmen erzwingt eine Beschränkung auf die für das Thema paradigmatischen unionalen Regelungsvorschläge. Den Impuls beschließen sollen sodann einige Anmerkungen und Fragen, die dann vielleicht auch in der Diskussion aufgegriffen werden können.

Vorab noch eine grundsätzlichere Bemerkung: Die Regulierung von Plattformen neben den eigentlichen Medienakteuren (also in unionsrechtlicher Terminologie den audiovisuellen Mediendiensten) befindet sich derzeit in einer Ausbauphase, auf mitgliedstaatlicher wie unionaler Ebene. Sie wird im Zuge dieser Vermehrung des Rechts aber schon jetzt zusehends unübersichtlich mit der Folge absehbarer erheblicher Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen Ebenen und Instrumenten. Die Unübersichtlichkeit fängt bei den Begriffen und Abgrenzungskriterien an, die schon auf Unionsebene in den verschiedenen bereichsspezifischen Regelungen unterschiedlich ausfallen, erst recht im Verhältnis zum mitgliedstaatlichen Recht, etwa im gerade diskutierten Entwurf des deutschen Medienstaatsvertrages, der (anders als im EU-Recht) zwischen Medienplattformen und sogenannten Medienintermediären unterscheidet.

Nicht immer klar genug auseinandergehalten werden in der Diskussion aber auch die ganz unterschiedlichen Zielsetzungen von Konzepten einer medienrechtlichen Plattform- oder Intermediärregulierung; es ist wichtig, auf diese kategorialen Unterschiede hinzuweisen, die im verbreiteten Ruf nach „mehr Regulierung“, nach einer Wiederherstellung der Rechtsgeltung auch im Internet – keine „rechtsfreien Räume“! – gelegentlich übersehen werden.

---

<sup>1</sup> Impulsreferat, das der Verfasser, Direktor des Mainzer Medieninstituts, beim in der rheinland-pfälzischen Landesvertretung ausgerichteten Brüsseler Mediengespräch am 11. Oktober 2018 gehalten hat.

So muss nach Regelungsziel und -gegenstand, aber auch im Hinblick auf die Rechtfertigung solcher Regelungen unterschieden werden zwischen einerseits Instrumenten des Rechtsgüterschutzes, also zum Schutz Minderjähriger vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten, zum Schutz der Menschenwürde, gegen Hassrede und zur Bekämpfung von Kriminalität und terrorismusbegünstigenden Aktivitäten, sowie andererseits Instrumenten der Vielfaltssicherung, kommunikativen Chancengleichheit und Offenheit der Informationszugänge.

Das Recht zum Schutz von Individualrechtsgütern und auch zum Schutz des Rechtsguts des öffentlichen Friedens ist in seinem im Kern polizeirechtlichen Ansatz – es geht um die Unterdrückung oder Entfernung gefährlicher Inhalte, nun eben auch der Netzkommunikation – von deutlich einfacherer Struktur. Diese Art von Inthaltekontrolle stößt zwar auch regelmäßig auf harte Kritik in der rechtspolitischen Debatte (Zensurvorwurf), ist aber gleichwohl in ihrer Legitimation grundsätzlich weniger problematisch, soweit sie sich eng auf eindeutig nicht mehr tolerable, rechtswidrige Inhalte beschränkt.

Der Versuch hingegen, durch medienrechtliche Steuerungsvorgaben Bedingungen einer möglichst offenen und inhaltlich reichhaltigen Kommunikation gegen wirkliche oder angebliche Degenerationsentwicklungen zu erhalten oder gar zu verbessern und so die Grundlagen demokratischer Meinungsbildung zu sichern, ist sehr viel anspruchsvoller und stößt auch regelmäßig auf größere Zweifel, schon was den damit erhobenen Regulierungsanspruch als solchen angeht (Stichwort: Paternalismusverdacht), erst recht mit Blick auf die Adäquanz der erwogenen Instrumente, etwa bei Neutralitätsverpflichtungen von Plattformen bei der Inhaltevermittlung oder gar bei der immer wieder diskutierten und auch in Art. 7a E-AVMD-RL den Mitgliedstaaten als Möglichkeit eingeräumten positiven Diskriminierung von public-value-Angeboten.

Die derzeit ventilerten unionsrechtlichen Vorschläge haben ihren Schwerpunkt erkennbar in der ersten Kategorie, also bei der Verhinderung der Verbreitung schädlicher Kommunikationsinhalte. Dies gilt gleichermaßen für die Regelung des Art. 28b im nun verabschiedungsreifen Entwurf der AVMD-RL betreffend Video-Sharing-Plattformen wie auch für den neuen Vorschlag einer Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte (COM(2018) 640 final). Chancengleichheit, Transparenz und Diskriminierungsschutz als Ziele einer Plattformregulierung kommen demgegenüber bisher nur sehr eingeschränkt aus der für das Medienrecht charakteristischen demokratiefunktionalen Perspektive in den Blick (vgl. etwa Art. 7a

AVMD-RL 2018), sondern – ähnlich wie schon im Wettbewerbsrecht und etwa im Telekommunikationsrechtsrahmen – vor allem mit wirtschaftsrechtlicher Stoßrichtung, namentlich in dem Vorschlag einer Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (COM(2018) 238 final).

## **II. Reformierte EU-Plattformregulierung: Die rechtspolitische Agenda**

Damit sind die drei Regelungsvorschläge genannt, die hier im Folgenden kurz vorgestellt bzw. in Erinnerung gerufen werden sollen; die urheberrechtliche Regelung zum upload-Filter in Art. 13 UrhR-Binnenmarkt-RL bleibt hier außerhalb der weiteren Betrachtungen.

### **1. Rechtsgüterschutz I: Das Basisregime für Video-Sharing-Plattformen (Art. 28b E-AVMD-RL)**

Der zwischen den drei Beteiligten des Gesetzgebungsverfahrens gefundene, mit der Zustimmung des europäischen Parlaments vom 2. Oktober besiegelte Kompromiss zur Änderung der AVMD-Richtlinie erfasst neben den audiovisuellen Mediendiensten in einem eigenen Kapitel IXa auch die nun sogenannten video-sharing-Plattform-Dienste. Diese unterscheiden sich von den Mediendiensten (nur) dadurch, dass der Plattformanbieter keine redaktionelle Verantwortung (editorial responsibility) über die auf der Plattform verfügbar gemachten Programme oder nutzergenerierten Inhalte hat. Einbezogen sind auch soziale Netzwerke, allerdings nur, wenn sie als essenzielle Funktionalität Videos verfügbar machen (Art. 1 Abs. 1 b) aa) AVMD-RL 2018).

Die Regulierung beschränkt sich allerdings gegenständlich, wie schon erwähnt, auf den Schutz elementarer Rechtsgüter (Jugendschutz, Schutz gegen Hassrede und strafbare Kommunikationsinhalte, Art. 28b Abs. 1); hinzu tritt noch die Anordnung der Anwendbarkeit der werberechtlichen Basisregelung des Art. 9 (also: Trennung und Erkennbarkeit von Werbung, Verbot bestimmter Werbeinhalte) auf die Plattformen (Art. 28b Abs. 2).

Bei den Vorgaben, die den Plattformbetreibern durch das mitgliedstaatliche Recht zu setzen sein werden, setzt die Richtlinie auf ein umfangreiches Arsenal indes eher „weicher“ Maßnahmen, insbesondere die Verpflichtung zur Einrichtung von Bewertungs- und Beanstandungsmechanismen (flagging und rating, Beschwerdemanagement) durch die Plattformanbieter (Art. 28b Abs. 3).

Die die ganze Richtlinie durchziehende Präferenz von Mechanismen der Koregulierung wird auch hier ausgesprochen; der Vorrang der Privilegierungen von Plattformen durch die E-Commerce Richtlinie bekräftigt. Immerhin enthält Art. 28b Abs. 6 eine Öffnungsklausel, die den Mitgliedstaaten detailliertere und auch schärfere Maßnahmen erlaubt; allerdings müssen auch diese mit den Privilegierungen der E-Commerce Richtlinie vereinbar sein, insbesondere mit dem Verbot einer Verpflichtung zu umfassender Vorabkontrolle von Inhalten.

## **2. Rechtsgüterschutz II: Spezielles Aufsichtsregime für terroristische Inhalte (VO zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer online-Inhalte)**

Ein weitaus autoritäres Gepräge mit massiven, durch hohe Sanktionen bewehrten Pflichten und starken Eingriffsbefugnissen der Behörden zeigt der Ansatz des neuen Vorschlages einer Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer online-Inhalte. Der Vorschlag steht am Ende einer seit längerem erkennbaren Entwicklung, die auch auf Unionsebene durch eine partielle Abkehr vom ursprünglich propagierten Muster freiwilliger Selbstverpflichtung der Internet-Plattformen und eine Hinwendung zu zwingenden rechtlichen Verpflichtungen gekennzeichnet ist. Diese Entwicklung gibt die dem Koregulierungsansatz verpflichtete Zurückhaltung der AVMD-Richtlinie auf, geht sogar über reaktive Prüf- und Löschungspflichten nach Art der zivilrechtlichen Störerhaftung oder des deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetzes hinaus und etabliert vielmehr, in deutlicher Spannung mit den bisher geltenden Haftungsbefreiungen aus der E-Commerce Richtlinie, nun auch proaktive Sorgfaltspflichten einschließlich automatisierter Uploadfilter, wenn auch vorläufig nur im Urheberrecht und nun mit der hier vorzustellenden Verordnung im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Vermutungen indes, dass diese Maßnahme-Verschärfung durchaus auch Erprobungscharakter im Hinblick auf andere rechtswidrige Inhalte hat, sind nicht abwegig; der Brief der Innenminister Deutschlands und Frankreichs vom April 2018, in dem die Kommission in apodiktischer Weise zu dem schärferen Vorgehen aufgefordert worden ist, weist unmissverständlich in diese Richtung.

Der Entwurf greift gegenständlich weit aus – sowohl hinsichtlich der Definition der Hostingdiensteanbieter, die keine quantitative oder qualitative Einschränkung kennt, daher auch schon jede Webseite mit Kommentarfunktion einschließt (Erwägungsgrund Nr. 10) – als auch hinsichtlich der erfassten „terroristischen Inhalte“, die auch Texte oder Darstellungen umfassen, in denen eine Vorbereitung und Unterstützung von terroristischen Akten gesehen werden kann (Art. 2 Nr. 5). Anders als beim deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz formuliert, verschärft und sanktioniert die geplante Verordnung nicht nur Betreiberpflichten, sondern etabliert sie auch

eine straffe behördliche Aufsicht mit erheblichen Eingriffsbefugnissen (verwaltungsrechtliches Aufsichtsregime). Auch die Compliance-Pflichten der Hostingdienste selbst (im Hinblick auf die Reaktionspflichten nach Entfernungsaufforderung und Meldung ebenso wie im Hinblick auf die proaktiven Prüfpflichten) unterstehen einer dichten behördlichen Kontrolle und Begleitung.

Das Aufsichtsregime besteht im Wesentlichen aus drei Stufen: Die Aufsichtsbehörde kann im Hinblick auf von ihr festgestellte terroristische Inhalte eine Entfernungsanordnung erlassen, der durch den Dienstanbieter innerhalb einer Stunde Folge zu leisten ist (Art. 4: removal orders); sie und/oder Europol kann mögliche terroristische Inhalte melden und damit eine Prüf- und Reaktionspflicht des Anbieters auslösen (Art. 5: referrals). Unschärfer formuliert, aber durch behördliche Anordnung auf konkrete Maßnahmen konkretisierbar ist dessen Pflicht, auch proaktive Prüfmechanismen einschließlich der Verwendung automatisierter Werkzeuge einzurichten (Art. 6: proactive measures). Die Erwägungsgründe machen deutlich, dass die Verpflichtung zu proaktiven Maßnahmen zwar grundsätzlich nur so weit gehen soll, dass sie noch mit dem Ausschluss umfassender Prüfpflichten in der E-Commerce Richtlinie vereinbar ist, dass dies bei Vorliegen besonderer Gründe der öffentlichen Sicherheit aber auch anders sein kann; die neue Verordnung beansprucht insoweit einen Vorrang gegenüber der bisherigen Privilegierung (Erwägungsgrund Nr. 19).

### **3. Zugangschancengleichheit: VO zu Online-Vermittlungsdiensten („P2B“-Verordnung)**

Wirtschaftlicher Entfaltungs- und Wettbewerbsfreiheit, mittelbar auch Verbraucherinteressen dient der Vorschlag der Verordnung zu online-Vermittlungsdiensten, der auf den ersten Blick daher etwas abseits unserer Thematik zu liegen scheint. Indes handelt es sich bei den Regelungszielen und -instrumenten um solche, die ganz ähnlich auch im Kontext positiver medienrechtlicher Vielfaltsicherung auf mitgliedstaatlicher Ebene formuliert und eingesetzt werden, für Deutschland etwa im bisherigen Rundfunkstaatsvertrag, erweitert nun im Entwurf des Medienstaatsvertrages. Die plattformwirtschaftsrechtliche Problematik etwaiger Diskriminierung oder intransparenter Zugangskriterien ist daher mit derjenigen der Selektion und Sortierung von Angeboten oder Suchergebnissen durch Intermediäre unter dem Gesichtspunkt kommunikativer Chancengleichheit vergleichbar und eng verwandt. Die Verordnung erfasst zudem nicht nur Vermittlungsportale für Onlinehändler, sondern auch allgemeine Suchmaschinen, insoweit diese Webseiten indexieren und in ihren Suchergebnislisten darstellen, auf denen Nutzer gewerblich Waren oder Leistungen anbieten (Art. 1 Abs. 2); sie erfasst damit Informationsmittler,

die auch in den Anwendungsbereich medienrechtlicher Intermediärsregelung – etwa im Medienstaatsvertrag (§ 2 Nr. 13b, §§ 53c ff. E-MedienStV) – fallen.

Hauptsächliches Regelungsanliegen ist die Gewährleistung von Transparenz der Zugangs- und Sortiermaximen und -kriterien in den allgemeinen Geschäftsbedingungen bzw. – bei Suchmaschinen, zu denen keine vertragliche Beziehung besteht – auf der Webseite der Suchmaschine selbst (Art. 5). Die Verordnung sieht insoweit Informationspflichten sowie im Fall einer Aussetzung oder Beendigung der Bereitstellung des Vermittlungsdienstes für einen gewerblichen Inhalteanbieter eine konkrete Pflicht zur Begründung dieser Maßnahme vor (Art. 4).

Darlegungspflichtig sind insbesondere Kriterien und Gründe, die eine Begünstigung von dem Vermittlungsdienst zurechenbaren Angeboten rechtfertigen sollen (Art. 6), sowie ein etwaiger Einfluss, den Inhalteanbieter durch indirekte oder direkte Zuwendung eines Entgelts auf die Sortierung nehmen können.

Anders als etwa in der für Benutzeroberflächen im Entwurf des deutschen Medienstaatsvertrages vorgeschlagenen Regelung nicht explizit geregelt und so auch nicht beschränkt sind jedoch die legitimen Rechtfertigungsgründe einer differenzierten Behandlung von Angeboten. Die Verordnung beschränkt sich insoweit in der Tat auf die Verpflichtung zu Transparenz, zur Vorhaltung eines Beschwerdemanagementsystems und zur Gewährung von Rechtsschutz (Art. 9 ff.), greift hingegen nicht inhaltlich in die Differenzierungsfreiheit der Anbieter ein.

### **III. Einige Fragen an die sich abzeichnende europäische Plattformregulierung**

Keineswegs ausdiskutiert, aber immerhin angerissen und in Frageform skizziert werden sollen hier am Ende einige Herausforderungen und Kritikpunkte, die sich aus dem möglichen neuen unionalen Rechtsrahmen für Kommunikationsplattformen und Intermediäre ergeben.

#### **1. Kohärenz im Rechtsakte-Pluralismus**

Wie schon eingangs bemerkt provoziert das Nebeneinander von immer mehr bereichsspezifischen Rechtsakten, die sich in den Anwendungsbereichen, teilweise auch in den Regelungszielen aber überlappen, notwendigerweise Abstimmungsprobleme. Dies gilt sowohl innerhalb des EU-Rechts, natürlich aber auch im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten.

Was unionsrechtsinterne Spannungslagen angeht, die durchaus als Gefährdung der Kohärenz des Unionsrechts beschrieben werden können, sei noch einmal exemplarisch auf die sich abzeichnende Konkurrenz des Aufsichtsregimes in der VO zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte mit dem Rechtsgüterschutzprogramm der AVMD-RL andererseits und schließlich auch der Haftungsprivilegierung in Art. 14 und 15 e-commerce-RL hingewiesen. Die behördlichen Aufsichtsbefugnisse der Verordnung zu den terroristischen Inhalten folgen einer ganz anderen „polizeirechtlichen“ Rationalität als die in Art. 28b AVMD-RL den Mitgliedstaaten angesonnenen Vorgaben für die Plattformbetreiber – welche aber ja gleichfalls auf den Schutz vor kriminellen, insbesondere terrorismusfördernden Inhalten zielen; es gibt jetzt gewissermaßen zwei unionsrechtliche Ansätze zur Bekämpfung derartiger Inhalte in Plattformen mit jedenfalls überlappenden Einzugsbereichen.

Was das Verhältnis zum deutschen Schutzrecht angeht, gerät insbesondere das NetzDG von 2017 damit in eine klärungsbedürftige Spannung nicht nur (wie vielfach diskutiert) zum Herkunftslandprinzip der e-commerce-RL und zur AVMD-Richtlinie, sondern nun auch zu den mit dem Verdrängungspotenzial des Anwendungsvorrangs ausgestatteten Pflichten und Befugnisse der Verordnung zu den terroristischen Inhalten (jedenfalls soweit hier inhaltliche Schnittmengen hinsichtlich der in Rede stehenden Straftaten bestehen). In der Konkurrenz mit der AVMD-RL kann wohl immerhin noch auf die Öffnungsklausel des Art. 28b Abs. 6 AVMD-RL 2018 verwiesen werden, um schärfere mitgliedstaatliche Disziplinierungsmechanismen wie den Compliance-Mechanismus des deutschen NetzDG mit seinen sanktionsbewehrten Beschwerdemanagement-Pflichten zu rechtfertigen. Die Verordnung zu den terroristischen Inhalten

überholt nun – sollte sie verabschiedet werden – freilich wieder von unionsrechtlicher Seite das NetzDG und wirft insofern die Frage auf, wie weit ihr Harmonisierungsanspruch tatsächlich reicht. Sie zielt der Kommissionsbegründung zufolge ausdrücklich darauf, den „Flickenteppich“ nationaler Regelungen zu beseitigen (BR-Drs. 474/18, S. 7 f.). Was aber bedeutet das für nicht unmittelbar schon in der Verordnung gefasste mitgliedstaatliche Pflichten, z.B. auch die compliance-pflichten nach dem NetzDG, die auch eine fristgebundene Löschung bei nicht behördlicher Meldung vorsehen?

Bisher kaum erörterte, interessante Abstimmungsprobleme können sich auch aus dem Nebeneinander der Transparenzpflichten einerseits in der online-Vermittlungsdienste-VO (Art. 5 Abs. 2), andererseits im E-MedienStV (§ 53d) in Bezug auf Suchmaschinen ergeben. Diese Pflichten sind ähnlich, aber nicht identisch ausgestaltet und sie stehen in unterschiedlichen Interpretationskontexten (verschiedener grundrechtlicher Hintergrund, divergierende gerichtliche Auslegungskompetenzen), die allemal (selbst bei weitgehender Übereinstimmung im Text) zu einem divergierenden Verständnis führen können. Unabhängig davon ergibt sich jedenfalls die heikle Frage nach der Zulässigkeit von mitgliedstaatlichen Doppelregelungen im Überschneidungsbereich mit der unmittelbar anwendbaren Verordnungsregelung. Schließlich wäre eine Sperrwirkung der Verordnung auch hinsichtlich des möglicherweise als strenger aufzufassenden Diskriminierungsschutzes in der vorgeschlagenen deutschen Intermediär-Regulierung (§ 53e E-MedienStV) immerhin vorstellbar: Die Verordnung setzt auf Transparenz (Darlegung objektiver Gründe für eine Differenzierung in den allgemeinen Geschäftsbedingungen, auch für eine, damit eben nicht kategorisch ausgeschlossene vertikale Begünstigung eigener Angebote), greift aber, wie schon angedeutet, nicht in das Bestimmungsrecht des Anbieters hinsichtlich der selbst gesetzten Differenzierungsgründe ein.

## **2. Kritik an der „terroristische Inhalte-VO“**

Der noch ausgesprochen junge Vorschlag einer Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte konnte bislang naturgemäß noch nicht vertieft analysiert und erörtert werden, ist aber in ersten Stellungnahmen – wenig überraschend – auf harsche Kritik gestoßen („Anti-Terror-Zensur“). Unzweifelhaft ginge von der avisierten Trias von behördlichen Befugnissen und korrespondierenden Verhaltenspflichten der Hostprovider (Entfernung auf behördliche Anordnung/Meldung mit Reaktionspflicht/proaktive Filterung) – träte sie denn dereinst in Kraft – ein erheblicher Kontrolldruck auf die Netzkommunikation aus.

Dies muss notwendig eine Diskussion darüber auslösen, ob dieses Maß und diese Mechanismen der Inhaltekontrolle die Freiheitlichkeit der Kommunikation übermäßig einzuschränken drohen – oder ob bei eng begrenzter Fokussierung auf hochgefährliche Inhalte eine solche Eingriffsintensität aus Gründen der öffentlichen Sicherheit hingenommen werden muss. Bemerkenswert ist jedenfalls der (unions-)rechtspolitische Kurswechsel etwa im Vergleich mit der AVMD-RL. Konzeptuell ist dieser Kurswechsel vor allem auch mit Blick auf das nun auch außerhalb des Urheberrechts ins Auge gefasste Instrument der proaktiven Filterung (upload-Filter) interessant. Avanciert nun der upload-Filter trotz aller Einwände zur regulatorischen Wunderwaffe für die Kontrolle der Netzkommunikation auf rechtswidrige Inhalte? Bedeutet die Einbeziehung automatisierter Inhaltekontrollen (unter Verpflichtung der Provider) in das Arsenal des Rechtsgüterschutzes eine notwendige „Aufrüstung“ der Kommunikationsaufsicht – weil anders, durch schwerfällige, immer zu spät kommende und unvollständige reaktive Löschungen auf Meldung, der Rechtsverletzungen nicht hinreichend effektiv Herr zu werden ist? Oder bricht das europäische Kommunikationskontrollrecht damit ohne Not mit freiheitlichen Grundsätzen, wie sie sich bisher etwa in den Haftungsprivilegierungen des Rechts des elektronischen Geschäftsverkehrs niedergeschlagen haben?

Schon laut geworden ist angesichts der erheblichen Verschärfung des Pflichtstatus der Host-provider in dem Verordnungsentwurf auch der Vorwurf einer damit einhergehenden „Zentralisierung des Internet“: Wird das neue Compliance-Pflichtenpaket die kleinen Plattformen erdrücken und aus der Arena der Netzkommunikation verdrängen, weil sie gar nicht die Ressourcen haben, den neuen anspruchsvollen Anforderungen zu genügen – und trägt diese Anforderungstrengung daher nicht wieder nur zu einer Verfestigung der Dominanz der US-Giganten bei?

Schließlich: Während das NetzDG unter anderem (ob zu Recht oder nicht) den Vorwurf einer unzulässigen Privatisierung der Rechtsdurchsetzung auf sich gezogen hat, so trägt das unionsrechtliche Konzept einer Inanspruchnahme der Provider wegen rechtswidriger (terroristischer) Inhalte markant hoheitliche Züge; hier handelt es sich nun (anders als beim NetzDG) um einen eingriffsverwaltungsrechtlichen Aufsichtsmechanismus. Damit liegt aber naturgemäß der gleichsam umgekehrte Vorwurf der problematischen Staatsnähe einer solchen Kommunikationsregulierung in der Luft. Legitimiert das Unionsrecht nun selbst die Instrumente einer möglichen staatsbehördlichen Verfolgung von Kommunikationsinhalten, und dies in einer Lage, in

der bekanntlich erhebliche Dissonanzen im Rechtsstaatsverständnis der Mitgliedstaaten auftreten?

### **3. Transparenz und Diskriminierungsschutz: Die „P2B“-Verordnung**

Was die ratio der vorgeschlagenen Verordnung zu den online-Vermittlungsdiensten angeht, steht die in der Entwurfsbegründung angeführte hohe und weiter wachsende Bedeutung der Vermittlungsplattformen für den online-Handel gewiss außer Zweifel. Es steht daher auch wohl fest, dass online-Händler immer abhängiger werden vom Zugang zu solchen Plattformen und zur Auffindbarkeit in solchen Plattformen. Dass hieraus ein Bedürfnis nach Überwachung und Sicherung von Chancengleichheit der gewerblichen Anbieter gegenüber Risiken der ungerechtfertigten Entfernung aus dem Index oder der Schlechterbehandlung im Ranking erwächst, leuchtet grundsätzlich ein. Bemerkenswert (auch mit Blick auf die rechtspolitische Diskussion im Medienrecht) ist der neue Regelungsvorschlag allerdings insofern, als er sich nun zu der Auffassung bekennt, das schon bestehende Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht trage diesem Bedürfnis nicht ausreichend Rechnung – und es sei eben deswegen eine neue sektorspezifische Regelung des Schutzes der Chancengleichheit erforderlich. Damit anerkennt auch das Unionsrecht nun eine Argumentationsfigur, die seit jeher auch in Deutschland besondere bereichsspezifische Regelungen des Medienrechts in Ergänzung zum Kartell- und Wettbewerbsrecht rechtfertigen sollten (etwa im Zusammenhang der Medienkonzentrationskontrolle). Ob dieses Erfordernis wirklich besteht, bedarf vermutlich noch einmal eingehender Diskussion.

Zudem koppelt sich die Auferlegung der nun avisierten Transparenzpflichten (und also auch der damit bezweckte Diskriminierungsschutz der Onlinehändler) damit eben auch von den strengen wettbewerbsrechtlichen Voraussetzungen einer besonderen Inpflichtnahme privater Unternehmen ab (etwa der marktbeherrschenden Stellung). Auch darin liegt wieder eine Parallele zu den medienrechtlichen Ansätzen der Gewährleistung von kommunikativer Chancengleichheit in der Plattformregulierung und der Intermediärregulierung. Sie sollen mit ihrem Diskriminierungsschutz auch dort schon Platz greifen, wo an sich keine dominierende Stellung des regulierten Dienstes besteht, aus welcher sich unentrinnbare Abhängigkeiten anderer Kommunikationsteilnehmer gerade von diesen Dienst ergäben (deutlich bei Medienplattformen und Benutzeroberflächen in §§ 52d-f E-MedienstV, abgeschwächt auch bei Intermediären, wo im-

merhin ein Korrektiv des „potentiell besonders hohen Einflusses auf die Wahrnehmbarkeit journalistisch-redaktioneller Inhalte“ vorgesehen ist, § 53e Abs. 1 E-MedienStV). Insgesamt zeichnet sich damit wie in der deutschen, so nun auch in der unionalen (hier nur sektoralen) Plattformregulierung eine schärfer akzentuierte Lesart des Konzepts kommunikativer (und auch wirtschaftlicher) Chancengleichheit ab, von der noch nicht ausdiskutiert scheint, ob sie mit ihrerseits grundrechtlich abgestützten Differenzierungsinteressen der Plattform- und Intermediäranbieter ausreichend abgestimmt sind.