



Digitale Souveränität und Nachhaltigkeit – Was kann die europäische Digitalgesetzgebung vom deutschen Medienrecht lernen

Autor*innen

Olga Batura

Jan Christopher Kalbhenn

Kurz gesagt

Digital Services Act und Digital Markets Act als Kernstück der europäischen Digitalgesetzgebung offenbaren Defizite hinsichtlich der Ziele digitaler Souveränität und ökologischer Nachhaltigkeit.

Anhand einer Fallstudie zum deutschen Medienrecht werden Handlungsempfehlungen erarbeitet, mit denen die Defizite hinsichtlich der genannten Regelungsziele abgebaut werden können.

Inhaltsverzeichnis

1.	Verbesserung der technologischen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der EU und Nachhaltigkeitsagenda	3
2.	DMA/DSA und Nachhaltigkeitsbestrebungen: Zielkonflikte	4
3.	Synergien zwischen DMA/DSA und Nachhaltigkeitsbestrebungen	7
4.	Ökologische Nachhaltigkeit und digitale Souveränität im deutschen Medienrecht und im Rahmen der digitalen Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Fallstudie	9
5.	Gestaltungsoptionen für die digitaltechnische Souveränität, die eine Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit mit den Zielen der Umwelt- und Klimapolitik vereinbaren	12
6.	Literatur	14
	Über die Autor*innen	18

1. Verbesserung der technologischen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der EU und Nachhaltigkeitsagenda

Die „twin transition“ zu einer grünen und digitalen Wirtschaft begründet ein neues Wachstumsmodell für die Europäische Union (EU), das gleichzeitig eine langfristige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt und eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung gewährleisten soll (Europäische Kommission, 2022a). Die „wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit“ wird durch Digitalisierung ermöglicht und ist auch eine Voraussetzung für die digitale (technologische) Souveränität der EU. Denn digitale Souveränität bedeutet nicht nur eine wertebasierte Selbstbestimmung in der Gestaltung und Regulierung der Technologien, Anwendungen und Märkte (Fritzsche et al., 2022). Sie umfasst auch die Fähigkeit, Technologien und Anwendungen zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen, die für gesellschaftlichen Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind, ohne dabei in die einseitige Strukturabhängigkeit von Drittstaaten zu geraten (Batura et al., 2021). Das wechselwirkende Verhältnis im Dreieck der digitalen Souveränität, Nachhaltigkeit und Digitalisierung hat nicht nur synergetische, sich gegenseitig verstärkende Tendenzen zur Folge, sondern wird auch durch Zielkonflikte bestimmt.

Beides – Synergien und Zielkonflikte – kommen am deutlichsten in den Gesetzesakten zum Vorschein, die die Eckpfeiler der Digitalstrategie der EU (Europäische Kommission, 2020a) bilden, nämlich dem Digital Services Act (DSA) und dem Digital Markets Act (DMA) (Europäische Kommission, 2020b; 2020c). DSA und DMA zielen auf die Regulierung von Online-Plattformen. Um das Spannungsfeld zwischen den Nachhaltigkeitsbestrebungen und der digitalen Souveränität zu ergründen, werden diese beiden Gesetzesakte analysiert. Dabei werden hinsichtlich dieser Ziele Defizite herausgearbeitet.

Das deutsche Medienrecht hat mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (2017) und dem Medienstaatsvertrag (2020) früher mit der Regulierung von Online-Plattformen begonnen und ist insofern Vorbild der europäischen Plattformregulierung. Anhand einer kurzen Fallstudie zum deutschen Medienrecht wird aufgezeigt, mit welchen Instrumenten in diesem rechtlichen Subsystem die Ziele digitaler Souveränität und ökologische Nachhaltigkeit verfolgt werden. So zielt die medienrechtliche Plattformregulierung auf digitale Souveränität, indem die Regeln für Debatten im digitalen Raum durch die

Implikation von demokratischen Rechtsgrundsätzen wie kommunikativer Chancengleichheit gestaltet. Daneben reformieren die Länder aktuell den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, um dessen verfassungsrechtlich eingeforderte Rolle als Gegengewicht zu den negativen Auswirkungen der Netz- und Plattformökonomie angesichts der digitalen Transformation zu stärken. Dies wird im Kontext der digitalen Souveränität diskutiert und eröffnet Debatten zur ökologischen Nachhaltigkeit.

Aus der Fallstudie zur Regulierung des Mediensektors werden Handlungsempfehlungen abgeleitet, mit denen die zuvor festgestellten Defizite der europäischen Digitalgesetzgebung behoben werden können.

2. DMA/DSA und Nachhaltigkeitsbestrebungen: Zielkonflikte

Während dem DSA/DMA die zentrale Bedeutung für die ex ante Regulierung¹ von digitalen Märkten – und somit indirekt für die Stärkung der digitalen Souveränität – zukommt, hat keiner dieser Gesetzesvorschläge die Nachhaltigkeit als erklärtes Ziel (Fritzsche et al., 2022). Beide Dokumente sollen allein das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern, indem sie bestreitbare und faire digitale Märkte in der EU gewährleisten (Art. 1 (2) DMA) und einheitliche Regeln für ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld schaffen (Art. 1 (1) DSA). Auch die Präambeln der Gesetzesvorschläge erwähnen digitale Souveränität oder wirtschaftliche, soziale oder ökologische Nachhaltigkeit mit keinem Wort. Eine Verbindung oder Verknüpfung zu dem Europäischen Grünen Deal wird nicht einmal angedeutet, obwohl dieser erst ein Jahr vor dem DSA/DMA verabschiedet wurde (Europäische Kommission, 2019). Die fehlende Anbindung könnte zukünftig zu Schwierigkeiten der Auslegung der DSA/DMA-Regeln im Kontext der Nachhaltigkeitsziele und Souveränitätsbestrebungen der EU führen.²

¹ Ex ante Regulierung hat einen präventiven Charakter, d.h. sie greift ein, wenn spezifische wirtschaftliche und marktspezifische Merkmale dies erfordern, um Wettbewerb zu fördern und einen wettbewerbsfähigen Markt zu schaffen. Die ex ante Regulierung erfolgt vor und unabhängig von einem tatsächlichen missbräuchlichen Verhalten der Marktteilnehmer, um den Anreiz und die Fähigkeit der Marktteilnehmer zu minimieren, sich auf solche Praktiken einzulassen.

² Zur Rolle der Präambeln in der Auslegung des EU-Rechts durch die EU-Gerichte und zu Auslegungstechniken im Allgemeinen siehe: Lenaerts, K. & Gutiérrez-Fons, J.A. (2013): To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. EU Working Papers AEL 2013/9: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf

Die beiden Gesetzesvorschläge beruhen auf den Marktwerten der EU, einen wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt zu fördern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Die Grundrechte des Einzelnen werden auch im wirtschaftlichen Kontext geschützt, nämlich als Verbraucher- und Endnutzerrechte, ohne Rücksicht auf den breiteren gesellschaftlichen Kontext, der anderen Aspekte (z. B. Nachhaltigkeit, Menschenrechte) beinhaltet. In diesem Sinne sind alle Normen stark auf das Funktionieren des Marktes orientiert (Zimmermann und Heinzl, 2022a). Die beiden Akte zielen in erster Linie auf die großen Plattformen als Schlüsselspieler der Digitalwirtschaft ab, die erhebliche Netzeffekte hervorrufen und als Gatekeeper auf den Märkten fungieren und Marktprozesse beeinträchtigen können.

Der DSA statuiert Pflichten für alle digitalen Plattformen, die Vermittlungsdienste anbieten, und enthält strengere Regeln für sehr große Online-Plattformen. Der DSA fordert einen besseren Schutz der Plattformnutzer und Verbraucher durch die Verbote von dark patterns und gezielter Werbung, die an Kinder gerichtet ist oder besondere Kategorien von Daten benutzt. Melde- und Abhilfeverfahren sollen helfen, illegale Inhalte aufzuspüren und schnell zu entfernen. Die Transparenz der digitalen Plattformen soll durch die Pflicht zur ausführlichen Berichterstattung erhöht werden, die auch Praktiken zur Bekämpfung der illegalen Inhalte umfasst und Parameter für Inhaltsempfehlungen und -priorisierung offenlegen soll. Die zuständigen Behörden sollen Zugang zu den von sehr großen Plattformen benutzten Algorithmen erhalten. Ferner werden besondere Krisenmanagementverfahren (z. B. Erstellung von Krisenprotokollen und deren unabhängige Überprüfung) eingeführt, um außerordentliche Umstände zu bewältigen, die sich aus der Manipulation der Informationen ergeben und die öffentliche Sicherheit oder Gesundheit beeinträchtigen.

Die Regeln des DMA hingegen gelten für die Betreiber zentraler Plattformdienste, die als Gatekeeper ausgewiesen sind, weil sie den gewerblichen Nutzern als wichtiges Zugangstor zu Endnutzern dienen und in dieser Rolle eine gefestigte und dauerhafte Position innehaben. Nur wenige sehr große Plattformen werden vom DMA erfasst, nämlich solche die einen Jahresumsatz von mehr als 7,5 Milliarden Euro in der EU in den letzten drei Jahren oder eine Marktbewertung von mehr als 75 Milliarden Euro haben und mehr als 45 Millionen monatliche Endnutzer und mehr als 10.000 gewerbliche Nutzer in der EU haben. Die zahlreichen Regelungen des DMA werden den Gatekeepern weitreichende Verpflichtungen auferlegen, um kleine und mittelständische gewerbliche Nutzer der Plattformen besser zu schützen, ihre Abhängigkeiten von den Gatekeepern

zu vermindern und den Wettbewerb auf digitalen Märkten zu stärken. Zum Beispiel wird es den Gatekeepern verboten, die personenbezogenen Daten, die bei der Nutzung eines Dienstes erhoben wurden, für die Zwecke eines anderen vom Gatekeeper angebotenen Dienstes zu nutzen. Sie dürfen von gewerblichen Nutzern nicht verlangen, dass diese Identifizierungsdienste der Gatekeeper nutzen, oder die Nutzung eines Dienstes von der Anmeldung bei einem anderen Dienst abhängig machen. Es wird den Gatekeepern auch verboten, eigene Dienstleistungen gegenüber denen, die von ihren gewerblichen Nutzern angeboten werden, zu bevorzugen. Die Gatekeeper müssen eine wirksame Übertragbarkeit und einen ständigen Echtzeit-Zugang zu den von den Endnutzern bereitgestellten oder erzeugten Daten gewährleisten. Vorinstallierte Software-Anwendungen, die nicht unabdingbar für das Funktionieren des Systems sind, müssen deinstalliert werden können und die Anwendungen von dritten Parteien installierbar sein.

Insbesondere die fehlende Zielsetzung der Nachhaltigkeit hat dazu geführt, dass keine der neu eingeführten Verpflichtungen für digitale Plattformen die Auswirkungen dieser Plattformen auf die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Nachhaltigkeit behandelt oder gar berücksichtigt. Zum Beispiel umfassen die Transparenzberichterstattung und die Krisenprotokolle keine Umweltrisiken von Algorithmen und Geschäftspraktiken der Plattformen. Die beiden Gesetzesvorschläge versäumen es, die Hebelwirkung der Plattformen auszunutzen, um nachhaltige Praktiken ihrer Nutzer in verschiedenen Tätigkeitsbereichen zu fördern.³ Die Plattformen werden nicht aufgefordert, Ranking- und Such-Möglichkeiten an Nachhaltigkeitskriterien festzumachen, sowie nachhaltige Optionen bei Produkten oder Dienstleistungen entsprechend zu kennzeichnen oder gar zu bevorzugen. Es werden keine Anreize für nachhaltiges Handeln der Plattformen (z.B. in Form von bestimmten Ausnahmen) geschaffen. Diese verpassten Möglichkeiten hätten die Synergien verstärkt, die DSA/DMA mit den Nachhaltigkeits- und Souveränitätsbestrebungen entwickeln.

³ Eine Reihe von verschiedenen Optionen, wie Hebelwirkungen von Online-Plattformen genutzt werden können, wird diskutiert in Dutch Council for the Environment and Infrastructure (Rli) (2021): Digitally sustainable. Advisory report: <https://en.rli.nl/publications/2021/advice/digitally-sustainable>.

3. Synergien zwischen DSA/DMA und Nachhaltigkeitsbestrebungen

DSA/DMA sind eine konkrete Gestaltung der europäischen Bestrebung, digitale Souveränität zu bewahren oder auszubauen. Sie beruhen auf europäischen Werten wie Verbraucherschutz, Datenschutz, fairer Wettbewerb und Innovation und führen neue Standards und Normen ein, die im Binnenmarkt eingehalten werden müssen. Die EU agiert damit als weltweiter Vorreiter im Bereich einer transparenten und werteorientierten Plattformregulierung und konnte wiederholt einen Brüssel-Effekt⁴ erzeugen (Bendiek und Stürzer, 2022).

Die Regelungen des DSA/DMA sind geeignet, die wirtschaftlich-technologische Macht der sehr großen Plattformen zu zügeln, die hauptsächlich aus dem nicht-europäischen Ausland kommen. Durch die Einhaltung des DSA/DMA würden die großen Gatekeeper ihre Geschäftsmodelle und -praktiken (grundlegend) ändern müssen, was sich fördernd auf die Nachhaltigkeitsziele auswirken könnte. Insbesondere die Regeln, die die Marktmacht der sehr großen Plattformen beeinflussen und einen wirksamen Wettbewerb herstellen, könnten eine nachhaltigere digitale Wirtschaft fördern, die kleinere, regionale Kreisläufe aufweist, offener für Verbraucher- und Nutzermeinungen ist und entsprechende Innovationen herbeiführt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass der DMA einerseits strengere Regeln zur Nutzung der Daten durch Gatekeeper und andererseits mehr Dateninteroperabilität und -übertragbarkeit fördert. In einer Datenwirtschaft helfen solche Maßnahmen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, was zu mehr Innovation führen kann (Becker et al., 2021). Dies gilt für alle Wirtschaftsbereiche, inklusive digitaler Medien, die vom Verbot der Selbstbevorzugung, strengeren Regeln für Datennutzung und Werbung profitieren werden, wobei viele der geplanten Regeln gerade für den Medienbereich zu kurz greifen (Cole, 2021).

Erhöhte Transparenz- und Informationspflichten werden die Verbraucher darauf aufmerksam machen, welche wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen die Benutzung und die Handlungen der Plattformen haben, was einen bewussteren Umgang mit diesen Plattformen und dem digitalen Umfeld im Allgemeinen

⁴ Der Brüssel-Effekt bedeutet die Übernahmen der Standards und Normen der EU durch Drittstaaten und international. Ausführlich beschrieben in: Bradford, A. (2019). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.

fördern würde. Regeln zur Transparenz der Online-Werbung und ein Werbungsverhaltenskodex, das Verbot der gezielten Werbung, die an Kinder gerichtet ist, und das Verbot der Benutzung von bestimmten persönlichen Daten für Werbezwecke könnten eine Änderung des Konsumverhaltens bewirken (Zimmermann und Heinzl, 2022b; kritisch Bauer, 2022).

Die Einführung von ausführlichen Regeln zum Vorgehen gegen illegale Inhalte (z.B. Hassrede, terroristische Inhalte, rechtswidrige diskriminierende Inhalte), insbesondere das Melde- und Abhilfeverfahren, könnten den öffentlichen Diskurs in sozialen Medien positiv beeinflussen und somit mehr digitale Selbstbestimmung der Bürger ermöglichen (Zimmermann und Heinzl, 2022b). Ebenso positiv ist zu bewerten, dass Desinformation durch den DSA als systemisches Risiko erkannt wird und von Plattformen im Rahmen des Krisenmanagements behandelt werden soll.

Der Begriff „illegale Inhalte“ bezieht sich auch auf die Online-Angebote der Produkte und Dienstleistungen, die den Vorgaben des EU- oder nationalen Rechts nicht entsprechen, d. h. auch den Umweltstandards, Vorgaben des EU-Ökodesigns oder der Regeln zur erweiterten Herstellerverantwortung. Laut dem DSA müssen die gewerblichen Nutzer eine Selbsterklärung an die Plattformen abgeben, die bescheinigt, dass sie nur Produkte oder Dienstleistungen über diese Plattformen anbieten, die den geltenden Vorschriften des Unionsrechts entsprechen. Die Plattformen haben ihrerseits eine Reihe von Prüf- und Informationspflichten im Bezug auf unionskonforme Produkte und Dienstleistungen und Auskunft- und Zusammenarbeitspflichten im Bezug auf die zuständigen Marktüberwachungsbehörden. Die Plattformen müssen nach besten Kräften Maßnahmen ergreifen, um die Verbreitung solcher illegalen Produkte an Verbraucher zu erkennen und zu verhindern. Sie müssen die Händler, die illegale Produkte anbieten, zunächst warnen und sie auffordern, die Informationen über ihre Produkte zu korrigieren oder zu vervollständigen. Kommen die Händler dieser Aufforderung nicht nach, müssen die Online-Plattformen das Angebot solcher Produkte umgehend sperren. Online-Plattformen sind auch verpflichtet, Verbraucher über illegale Produkte auf ihrem Marktplatz zu informieren, sofern die entsprechenden personenbezogenen Daten vorliegen, und die zuständigen Behörden zu benachrichtigen. Sie müssen auch eine interne Datenbank mit illegalen Produkten führen, die entfernt und/oder von denen die Händler gesperrt wurden. Somit hilft der DSA, die Einhaltung der Umweltstandards anderer Rechtsakten zu gewährleisten und

Umweltauswirkungen der E-Commerce anzugehen (Korpassy und Stainforth, 2022).

4. Ökologische Nachhaltigkeit und digitale Souveränität im deutschen Medienrecht und im Rahmen der digitalen Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Fallstudie

DSA/DMA bringen einen neuen Rechtsrahmen für Online-Plattformen und damit auch für soziale Netzwerke. Diese haben eine gefestigte Stellung im Medienökosystem in allen Mitgliedstaaten und standen und stehen im Fokus der deutschen Gesetzgebung im Medienrecht. Viele Instrumente des DSA/DMA sind den deutschen Regeln nachgebildet.⁵ Diese medien- und wettbewerbsrechtlichen Regelungen zielen – wie DSA/DMA – nicht auf Nachhaltigkeit aber auf digitale Souveränität. Aktuelle medienrechtliche Debatten und Reformvorhaben berühren aber das Thema der ökologischen Nachhaltigkeit. Ein Teilbereich des Medienrechts, auf den der Staat besonderen regulatorischen Einfluss nehmen kann, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Diesem kommt ein medialer Grundversorgungsauftrag für die Bereitstellung von Informationen für alle Bürgerinnen und Bürger zu. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht in einem Abhängigkeitsverhältnis zu sozialen Netzwerken. Im Folgenden sollen die bestehenden und diskutierten medienrechtlichen Regelungen skizziert werden und ihre Auswirkung auf die Ziele der digitalen Souveränität und ökologischen Nachhaltigkeit dargestellt werden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ebenso wie andere Medien (z. B. Presseverlage) bereits von den Infrastrukturen digitaler Plattformen, insbesondere sozialer Netzwerke abhängig. Die Bedingungen der Plattformbetreiber entscheiden über Zugang, Verbleib und Sichtbarkeit der Medieninhalte. Dies geschieht nicht nach demokratischen Werten, sondern folgt der Logik zur Maximierung der Aufmerksamkeit der Nutzer und dem Wettbewerb der Plattformen. Die konkreten Gefahren für die Demokratie sind vielfach

⁵ Zum Verhältnis von DSA zu Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Medienstaatsvertrag etwa Kühling, J. (2021), »Fake News« und »Hate Speech« – Die Verantwortung der Medienintermediäre zwischen neuen NetzDG, MStV und Digital Services Act. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 5/2021, 461-472 sowie Kalbhenn, J. und Hemmert-Halswick, M. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2/2021, 188.

beschrieben (Hatespeech, Filterblasen, Desinformation) (Möller, 2020; Leopoldina, 2021; Holznagel, 2018) und auch vom Bundesverfassungsgericht (2021) festgestellt. Zur (Rück-)Erlangung digitaler Souveränität über die Regeln des demokratischen Diskurses online haben die Bundesländer bereits 2020 mit dem Medienstaatsvertrag (MStV) reagiert und den „digitalen Gatekeepern“ (Begründung zum MStV, 2020) weitgehende medienrechtliche Pflichten auferlegt. Social Bots müssen kenntlich gemacht werden (§ 18 Abs. 3 MStV), journalistische Sorgfaltspflichten gelten auch auf sozialen Medien (§ 19 Abs. 1 MStV), Intermediäre müssen die Kriterien ihrer Empfehlungsalgorithmen transparent machen (§ 93 Abs. 1 MStV) und Public Value Inhalte müssen „leicht auffindbar“ gemacht werden (§ 84 Abs. 1 MStV).

Ein weiterer gesetzgeberischer Hebel, um im digitalen demokratischen Diskurs Souveränität zu erlangen, ist es, die Medien zu stärken. Im dualen System ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ARD, ZDF, Deutschlandradio) mit der medialen Grundversorgung beauftragt (Holznagel, 2018). Das Bundesverfassungsgericht erkennt ein Marktversagen bei der Produktion hochwertiger Informationen, die nicht am Markt refinanziert werden können, weil die Logik der Werbefinanzierung stets massenattraktive Programme hervorbringe (Bundesverfassungsgericht, 2021). Auch im Internet müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk daher ein Gegengewicht bilden (Bundesverfassungsgericht, 2021). In einem ersten Schritt wurden die Anstalten 2019 gesetzlich damit beauftragt, auch auf sozialen Netzwerken und verstärkt im Internet präsent zu sein (Kalbhenn und Scheepers, 2021). Derzeit befindet sich ein weiteres Reformpaket auf dem Weg, in dem sich weitere Bausteine für eine digitale Souveränität im Medienbereich finden (Rundfunkkommission der Länder, 2021; Kalbhenn, 2022). So werden etwa die Anstalten verpflichtet, eine „Gemeinsame Plattformstrategie“ zu verfolgen. Auch der Einsatz „demokratischer Algorithmen“ wird verpflichtend.

In dieser aktuellen Reform findet sich der Gedanke wieder, digitale Souveränität durch den Aufbau einer eigenen Plattform/Infrastruktur zu erlangen. So wurde zunächst die Produktion digitaler Inhalte beauftragt, dann die Vernetzung der Inhalte und nunmehr eine gemeinsame Plattformstrategie und demokratische Algorithmen. Perspektivisch wird als Fortsetzung dieser Strategie der Aufbau eigener Medienplattformen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene diskutiert. Dazu liegen bereits Konzepte vor (Kagermann und Wilhelm, 2020; Hillje, 2019; Thomaß, 2000). Auf europäischer Ebene bietet sich die European Broadcasting Union als Initiator an. In Deutschland wird die Frage

gestellt, ob eine solche digitale Plattform vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgebaut werden sollte und wenn ja, ob dies in Kooperation mit der privaten Säule des dualen Systems geschehen soll (kooperative Medienordnung).⁶ Im Sinne einer Public Private Partnership könnten so die Kräfte auch mit Blick auf die digitale Souveränität gebündelt werden. Mit dem Radioplayer im Audibereich besteht bereits ein solches Projekt. Sowohl der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition als auch jüngst der Koalitionsvertrag in NRW enthalten entsprechende Forderungen.⁷

Der Staat hat bei der Gesetzgebung im Medienbereich einen besonders weiten Gestaltungsspielraum. Diesen könnte er grundsätzlich auch zur Implementierung von Zielen der ökologischen Nachhaltigkeit nutzen. Dies ist aber bei sämtlichen bisherigen Reformbemühungen unterblieben. Auch in der aktuellen Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zuge der digitalen Transformation ist Nachhaltigkeit weiterhin kein Zielwert. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten verpflichten sich vielmehr auf freiwilliger Basis zur Nachhaltigkeit. Auskunft darüber geben die Nachhaltigkeitsberichte der Sender. Die in der ARD zusammengeschlossenen Anstalten haben einen solchen Bericht erstmals 2020 veröffentlicht (ARD, 2020). Sie orientieren sich dabei am Deutschen Nachhaltigkeitskodex sowie der Global Reporting Initiative (2021). Die Anstalten betonen ihre Wichtigkeit als Medium und Faktor der Nachhaltigkeitsdebatte. So würden sie bereits durch ihre Programminhalte eine nachhaltige Transformation der Gesellschaft unterstützen. Daneben berichten die Sender, dass sie zunehmend auf ressourcen-schonende und klimafreundliche Produktionsformen setze, sogenannten Green Production. Interessant in dieser Hinsicht ist der Prüfbericht des rheinland-pfälzischen Rechnungshofs zur Prüfung des ZDF aus dem Jahr 2019 (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2019). Darin analysiert der Rechnungshof die Haushaltsführung des ZDF erstmals hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte und gibt gestalterische Hinweise. Dabei stehen diese (freiwilligen) Bemühungen in einem Spannungsverhältnis zu der politischen aber auch gesetzlich normierten Pflicht, die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen

⁶ Dazu vor allem Gostomzyk et al. (2021). Kooperative Medienplattformen in einer zukünftigen Medienordnung.

⁷ Im NRW Koalitionsvertrag (S.126 f.) heißt es: „Die Bemühungen um die Etablierung einer europäischen Medienplattform unterstützen wir“. Im Koalitionsvertrag Bund 2021-2025 (S.98) heißt es im Punkt Medien: „Wir werden die Machbarkeit einer technologieoffenen, barrierefreien und europaweiten Medienplattform prüfen“.

Rundfunks fordert diesbezüglich regelmäßig auf, Rationalisierungspotenziale zu heben. Deshalb überrascht es nicht, dass von verschiedenen Seiten vorgeschlagen wird, dass die Nachhaltigkeitsbemühungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten gesetzlich normiert werden sollten. Dies fordert etwa der Rechnungshof RLP sowie die Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (ARD & ZDF, 2020). Als wegweisend kann insofern der NDR-Staatsvertrag gelten. Dieser wurde 2021 novelliert und enthält an zwei zentralen Stellen Vorgaben zur ökologischen Nachhaltigkeit. Zum einen wird in § 7 NDR-StV im Rahmen der Programmgrundsätze auf das Prinzip der Nachhaltigkeit verwiesen. Zum anderen wird in § 32 Abs. 2 NDR-StV eine Wirtschaftsführung unter nachhaltigen Grundsätzen vorgeschrieben und der Grundsatz der Nachhaltigkeit dem der Wirtschaftlichkeit gleichgestellt. Damit ist im Medienrecht erstmalig in programmlicher und wirtschaftlicher Hinsicht die ökologische Nachhaltigkeit verankert.

5. Gestaltungsoptionen für die digitaltechnische Souveränität, die eine Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit mit den Zielen der Umwelt- und Klimapolitik vereinbaren

Die digitale Souveränität steigt in dem Maße, indem europäische digitale Infrastruktur vorhanden ist oder bestehende Infrastruktur reguliert ist. Dem Gesetzgeber stehen in Abhängigkeit des jeweiligen Sektors verschiedene Mittel zur Verfügung. Die Wahl der richtigen Instrumente ist ein Balanceakt. Für die öffentlich-rechtlichen Medien bieten sich folgende drei Optionen an. Die Optionen sind im Grundsatz auf andere regulatorische Sektoren übertragbar.

Öffentlich-rechtliche Medien: Aufbau einer öffentlich-rechtlichen Plattform für digitale Souveränität

Im Bereich der Medien besteht eine hohe Abhängigkeit von nicht-europäischen Plattform-Infrastrukturen, insbesondere sozialer Netzwerke. Medienstaatsvertrag und nunmehr der DSA mildern die Abhängigkeit durch die Einführung von Mindeststandards wie etwa Transparenz der algorithmischen Entscheidungssysteme ab. Das Bundesverfassungsgericht geht einen Schritt weiter und verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dazu, ein Gegengewicht gegen die Gefahren der Netz- und Plattformökonomie zu bilden. Dazu bietet sich der Ausbau der bestehenden öffentlich-rechtlichen Plattformen sowie der Aufbau einer gemeinsamen Medienplattform für öffentlich-rechtliche und private Medien an.

Öffentlich-rechtliche Medien: Gesetzlich auf Nachhaltigkeitsziele verpflichtet

Die Fallstudie zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk zeigt, dass bei einer lediglich freiwilligen Verpflichtung auf die Nachhaltigkeitsziele ein Spannungsverhältnis zu den hergebrachten Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besteht, dass sich im konkreten Einzelfall gegen die ökologisch nachhaltigere Investition auswirken kann. Dies deckt sich mit der Feststellung der Europäischen Kommission im Entwurf der Richtlinie über die Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen (Europäische Kommission, 2022b). Demnach machen Unternehmen nur langsam Fortschritte bei der Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips. Es empfiehlt sich daher, diese Pflichten gesetzlich zu normieren (insbesondere in den Anstaltsgesetzen und dem Medienstaatsvertrag), wie dies bereits für den NDR im NDR-Staatsvertrag (§ 7 und § 32 Abs. 2) geschehen ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in besonderer Weise dem Gemeinwohl verpflichtet und kann zusätzlich als Medium und Faktor die Nachhaltigkeitsprinzipien in der öffentlichen Debatte transportieren.

Soziale Netzwerke im DSA zur Priorisierung öffentlich-rechtlicher Medien und nachhaltiger Inhalte verpflichtet

Soziale Netzwerke fungieren bei der Vermittlung von Medieninhalten als Gatekeeper. Zur Erreichung des Ziels möglichst großer Meinungs- und Medienvielfalt sollten soziale Netzwerke verpflichtet werden, Inhalte der gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Medien priorisiert anzuzeigen. Der Medienstaatsvertrag enthält bereits die Verpflichtung, Public Service Inhalte "leicht auffindbar" zu machen. Dies gilt für öffentlich-rechtliche Medien per se,

für private Medien nach einer Akkreditierung bei den Landesmedienanstalten. Die Pflicht betrifft aber nur einen kleinen Kreis von Medienplattformen und gerade nicht soziale Netzwerke, obwohl diese auf die Meinungsbildung einen starken Einfluss haben. Im DSA könnte die Pflicht zur Priorisierung von Public Service Inhalten weiter ausgebaut werden. Dies entspricht ebenfalls dem Ziel digitaler Souveränität. Die Relevanzkriterien der Empfehlungsalgorithmen ließen sich ggf. auch um Anreize für Inhalte ergänzen, die bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen. Dies könnte zunächst im Rahmen von selbstverpflichtenden Kodizes versucht werden oder im Rahmen einer Anreizregulierung. Problematisch ist, dass die EU grundsätzlich keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Medien hat. Zudem sind die öffentlich-rechtlichen Medien in manchen Mitgliedsstaaten nicht unbedingt staatsfern organisiert.

6. Literatur

ARD (2020). ARD-Nachhaltigkeitsbericht 2020. <https://www.daserste.de/ard/die-ard/wie-wir-funktionieren/ARD-Nachhaltigkeitsbericht-104.pdf>

ARD und ZDF (2020). Öffentlich-rechtlicher Auftrag umfasst auch Nachhaltigkeit. Gemeinsame Erklärung der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz und des ZDF-Fernsehrats zur staatsver-traglichen Verankerung von Nachhaltigkeit. <https://www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/gremien/gvk-pressemitteilungen/2020-10-30-ARD-und-ZDF-Gremien-zu-Nachhaltigkeit-100>

Batura, O., Bani, E., Bonneau, V., Boerger, M., Flickenschild, M., Lämmel, P., Ramahandry, T., Tcholtchev, N. and Vlasov, N. (2021). Key enabling technologies for Europe's technological sovereignty. Study for the European Parliament's Panel for the Future of Science and Technology. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697184/EPRS_STU\(2021\)697184_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697184/EPRS_STU(2021)697184_EN.pdf)

Bauer, S. (2022). Verbesserter Schutz in den Sozialen Netzwerken: Der EU Digital Services Act. Policy Spotlight Nr. 2 (Verbundvorhaben CO:DINA, Hrsg.). IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung; Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

Becker, J., Holznagel, B. und Müller, K. (2021). Interoperability of Messenger Services. Possibilities for a Consumer-Friendly Approach, in: Bayer, J., Holznagel, B., Korpisaari, P. und Woods, L. (Hrsg.). Perspectives on Platform Regulation. Nomos-Verlag

Begründung zum Medienstaatsvertrag (2020). Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland. -[https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medien politik/Medienstaatsvertrag_Begru__ndung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag_Begru__ndung.pdf)

Bendiek, A. und Stürzer, I. (2022). Die digitale Souveränität der EU ist umstritten: Warum die EU dennoch im EU-US-Handels- und -Technologierat auf den Brüssel-Effekt setzen sollte. SWP-Aktuell Nr 30. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/die-digitale-souveraenitaet-der-eu-ist-um-stritten>

Bradford, A. (2019). The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. Oxford University Press

Bundesverfassungsgericht (2021). Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/_rs20210720_1bvr275620.html

Mark Cole (2021). Overview of the impact of the proposed EU Digital Services Act Package on broadcasting in Europe: <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/49991>

Deutscher Nachhaltigkeitskodex (n.d.). <https://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/de-DE/Home/DNK/Criteria>

Dutch Council for the Environment and Infrastructure (Rli) (2021). Digitally sustainable. Advisory report. <https://en.rli.nl/publications/2021/advice/digitally-sustainable>

Europäische Kommission (2019). Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 vom 11.12.2019

Europäische Kommission (2020a). Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, COM(2020) 67 vom 19.02.2020

Europäische Kommission (2020b). 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, COM(2020) 825 vom 15.12.2020

Europäische Kommission (2020c). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM (2020) 842 vom 15.12.2020

Europäische Kommission (2022a): Auf dem Weg zu einer grünen, digitalen und resilienten Wirtschaft: unser europäisches Wachstumsmodell, COM(2022) 83 vom 02.03.2022

Europäische Kommission (2022b). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937, KOM(2022) 71 vom 23.02.2022

Fritzsche, K., Pohle, J., Bauer, S., Haenel, F. und Eichbaum, F. (2022). Digitalisierung nachhaltig und souverän gestalten. CODINA Positionspapier Nr. 10. <https://codina-transformation.de/positions-papier/>

Global Reporting Initiative (2021). Standards der GRI. <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-german-translations/>

Gostomzyk, T., Jarren, O., Lobigs, F. und Neuberger, C. (2021). Kooperative Medienplattformen in einer zukünftigen Medienordnung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1929884/c5a25bec078cb6846f8ab7a6ca88e80a/2021-06-16-medienbericht-wissenschaftliches-gutachten-data.pdf?download=1>

Hillje, J. (2019). Plattform Europa: Warum wir schlecht über die EU reden und wie wir den Nationalismus mit einem neuen digitalen Netzwerk überwinden können. Dietz.

Holznagel, B. (2018). Demokratieauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ORF: Der Auftrag Demokratie. Wien. ORF. https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=1986&pvi_medientyp=t&oti_tag=studie

Kagermann, H. und Wilhelm, U. (2020). European Public Sphere. Gestaltung der digitalen Souveränität Europas. acatech IMPULS. München. https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2020/07/acatech_IMPULS_EPS_WEB_FINAL.pdf

Kalbhenn, J. (2022). Digitale Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung. Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung 2/2022, 106-111.

Kalbhenn, J. und Hemmert-Halswick, M. (2021): EU-weite Vorgaben für die Content-Moderation in sozialen Netzwerken, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2/2021, 184-195.

Kalbhenn, J. und Scheepers, C. (2021). Öffentlich-rechtliche Telemedien und digitale Plattformen. Kommunikation und Recht 5/2021, 316-322.

Korpassy, K. und Stainforth, T. (2022). Digitalisation, sustainability and environmental justice Summary of online discussion forum. <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/4cf25d84-2edf-4a39-b5a7-6dc5b4b0c97e/digitalisation%20environmental%20justice%20online%20forum%20summary.pdf?v=63818441258>

Kühling, J. (2021). »Fake News« und »Hate Speech« – Die Verantwortung der Medienintermediäre zwischen neuen NetzDG, MStV und Digital Services Act. Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 5/2021, 461-472.

Lenaerts, K. and Gutiérrez-Fons, J. A. (2013). To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. EUI Working Papers AEL 2013/9. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf

Leopoldina (2021). Digitalisierung und Demokratie. Stellungnahme. https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2021_Stellungnahme_Digitalisierung_und_Demokratie_web_01.pdf.

Möller, J., Hameleers, M. und Ferreau, F. (2020). Typen von Desinformation und Misinformation. Gutachten im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Weitere_Veroeffentlichungen/GVK_Gutachten_final_WEB_bf.pdf

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019). Abschließender Bericht nach § 14a Satz 3 RStV über die Beratende Äußerung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2014, insbesondere unter Aspekten der Nachhaltigkeit. https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk_und_Fraktionspruefungen/ZDF_Abschliessender_Bericht_ueber_die_Beratende_AEusserung_2019.pdf

Rundfunkkommission der Länder (2021). Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse_MAESTV_Reform_OERR_Nov2021.pdf.

Thomaß, B. (2020). Ein Public Open Space. Öffentliche Medien im digitalen Zeitalter. <https://www.boell.de/sites/default/files/2020-12/bo%CC%88II.brief%200%CC%88R8%20Ein%20Public%20Open%20Space.pdf>

Zimmermann, H. und Heinzl, C. (2022a). Der Digital Markets Act: Plattform-Regulierung für Demokratie und Nachhaltigkeit in der EU – aktueller Stand und Verbesserungspotenziale. GermanWatch Hintergrundpapier. <https://www.germanwatch.org/en/node/84683>

Zimmermann, H. und Heinzl, C. (2022b). Der Digital Services Act: Plattform-Regulierung für Demokratie und Nachhaltigkeit in der EU – aktueller Stand und Verbesserungspotenziale. GermanWatch Hintergrundpapier. <https://www.germanwatch.org/de/84669>

Über die Autor*innen

Olga Batura

Leuphana Universität Lüneburg/ Duke Kunshan University

Dr. Olga Batura ist Juristin und Politikberaterin, die zu Themen europäische Wettbewerbspolitik, Regulierung der digitalen Wirtschaft und Telekommunikation arbeitet.

Jan Christopher Kalbhenn

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Jan Christopher Kalbhenn, LL.M. (Amsterdam) ist Rechtsanwalt und Geschäftsführer am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster. Er forscht zu medien- und urheberrechtlichen Themen, insbesondere zur Regulierung digitaler Plattformen.

Über CO:DINA

Das Verbundvorhaben CO:DINA – Transformationsroadmap Digitalisierung und Nachhaltigkeit vernetzt Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, um neue strategische Stoßrichtungen für eine sozial-ökologische Digitalisierung zu identifizieren. Vielfalt in Denkweisen, Perspektiven und Erfahrungen ist die Voraussetzung, um die Komplexität der Digitalisierung besser zu verstehen und grundlegenden Fragen insbesondere zur Künstlichen Intelligenz mit tragfähigen Lösungsansätzen zu begegnen. Dabei entstehen Netzwerke zwischen Akteursgruppen, die bislang unzureichend verbunden waren. So wird die politische und gesellschaftliche Handlungsfähigkeit für einen sozial-ökologisch-digitalen Wandel gestärkt.

Das Vorhaben wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) im Rahmen der KI-Leuchtturinitiative gefördert und gemeinsam vom IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung und dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie umgesetzt.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Impressum



IZT – Institut für Zukunftsstudien und
Technologiebewertung gemeinnützige GmbH
Schopenhauerstr. 26, 14129 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 803088-0
Fax: +49 (0) 30 803088-88
E-Mail: info@izt.de
Internet: www.izt.de



Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
Tel.: +49 (0) 202-2492-101
Fax: +49 (0) 202-2492-108
E-Mail: info@wupperinst.org
Internet: www.wupperinst.org



Weitere Veröffentlichungen unter:

www.codina-transformation.de