

URS SAXER

Von den Medien zu den Plattformen

*Schriften zum Medienrecht
und Kommunikationsrecht*

12

Mohr Siebeck

Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht

Herausgegeben von

Christian von Coelln, Karl-Nikolaus Peifer
und Karl-Eberhard Hain

12



Urs Saxer

Von den Medien zu den Plattformen

Die Regulierung öffentlicher Kommunikation
im Zeichen der digitalen Revolution

Mohr Siebeck

Urs Saxer, geboren 1957; Studium an der Universität Zürich; 1988 Promotion; 1991/92 LL.M. Studium Columbia University, NYC; seit 1992 Lehraufträge an der Universität Zürich, 1997–1999 zusätzliche Lehrstuhlvertretung Universität St. Gallen; 1995 Aufnahme einer selbständigen Anwaltstätigkeit; 2000 Habilitation (Zürich); 2000–2008 zusätzliche Lehraufträge an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und Lehrstuhlvertretung an der Universität Basel; seit 2000 Partner einer Zürcher Anwaltskanzlei; 2008 Ernennung zum Professor für Völkerrecht, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Medienrecht (Zürich).

Eine elektronische Version dieses Buches ist dank der Unterstützung von Bibliotheken, die mit Knowledge Unlatched zusammenarbeiten, frei verfügbar. KU ist eine gemeinschaftliche Initiative, die darauf abzielt, qualitativ hochwertige Bücher im öffentlichen Interesse frei zugänglich zu machen. Weitere Informationen über diese Initiative finden Sie unter www.knowledgeunlatched.org.

ISBN 978-3-16-162241-0 / eISBN 978-3-16-162324-0

DOI 10.1628/978-3-16-162324-0

ISSN 2512-7365 / eISSN 2569-4359

(Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Für Renata, Daniel und Michael

Vorwort

„Es ist [...] keine politische Richtungsentscheidung, sondern ein verfassungsrechtliches Gebot, eine Medienstruktur aufrechtzuerhalten, die den inklusiven Charakter der Öffentlichkeit und einen deliberativen Charakter der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung ermöglicht.“¹

Das Zitat von *Jürgen Habermas* verweist auf zentrale Probleme. Kann eine derartige Medienstruktur mit den von *Habermas* aus guten Gründen geforderten Qualitäten aufrechterhalten werden? Skepsis ist angebracht: Die Reise scheint in eine andere Richtung mit neuen Akteuren und ungewissen, nicht notwendigerweise verfassungsgeprägten Strukturen zu gehen. Die vorliegende Studie, welche mögliche Wege aufzeigt, basiert auf Arbeiten an zwei thematisch verwandten Abhandlungen sowie auf einem Vortrag am 21. Mai 2022 an der ersten gemeinsamen, digital durchgeführten und dem Ukraine-Krieg gewidmeten Veranstaltung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VDStRL) und der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht (DGIR) zu den Auswirkungen des Kriegs auf die Medien- und Kommunikationsordnung(en). Die geplanten Abhandlungen mit den Arbeitstiteln „Medienregulierung im Zeichen der digitalen Revolution“ bzw. „Verfassungsprobleme der Inhaltsregulierung öffentlicher Kommunikation“ scheiterten an der Komplexität der Problemstellungen und, daraus resultierend, am als Aufsatz nicht mehr publizierbaren Umfang. Erschwerend hinzu kamen die dynamischen, technischen, gesellschaftlichen, politischen und regulatorischen Entwicklungen im Bereich der digitalen öffentlichen Kommunikation. Es war und ist kaum möglich, wissenschaftlich mit diesen schnell ablaufenden Prozessen umfassenden Wandels, welche teilweise revolutionäre gesellschaftliche Umwälzungen mit kapillaren, bis zum Individuum reichenden Auswirkungen darstellen, wissenschaftlich vollumfänglich Schritt zu halten: Der Untersuchungsgegenstand, bestimmt auch von der unmittelbaren politischen Aktualität reichend von #MeToo über gendergerechte Sprachregelungen und Corona bis zum Ukraine-Krieg, rennt einem gewissermaßen permanent davon. Der wissenschaftlich denkende Mensch hinkt notwendigerweise hinterher: Analyse braucht Zeit.

Eine mögliche Lehre daraus ist Bescheidenheit in den Ambitionen. Dies gilt nicht unbedingt für das Thema: Die vorliegende Untersuchung fokussiert auf zentrale Entwicklungen und versucht, diese normativ einzufangen und in einen

¹ *Habermas*, Erneuter Strukturwandel, 2022, S. 67.

allgemeinen Rahmen zu stellen. Es gilt dies aber für die Art der Darstellung: Auf alle Problemstellungen vertieft einzugehen ist nicht möglich; die meisten könnten problemlos in Monografien abgehandelt werden. Es kann nur um die Darstellung der großen Linien gehen. Dies geschieht über erhebliche Strecken losgelöst vom positiven Recht. Eine Abhandlung z.B. auf der Basis des geltenden schweizerischen Rechts würde kurz ausfallen, denn Plattformregelungen fehlen ebenso wie allgemeine Regulierungen der digitalen öffentlichen Kommunikation. Dies ist in Deutschland, in Österreich und in der Europäischen Union nur teilweise anders. Ferner ist dies Teil und Resultat neuerer bzw. neuester Entwicklungen; diese Entwicklungen und ihre normativen Implikationen sowie Rahmenbedingungen stehen im Zentrum der Untersuchung.

Die gewählte Vorgehensweise mag man teilweise als topisch,² teilweise als eklektisch im Sinne des Rückgriffs auf unterschiedlichste Argumentationsmuster und Normenkomplexe bei der Problemlösungssuche bezeichnen. Es handelt sich auf jeden Fall um den Versuch, Regulierungsfragen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch-lösungsorientiert zu analysieren. Zu den Schwierigkeiten zählt, dass die Probleme im Zusammenhang mit der normativen Gestaltung der öffentlichen Kommunikation auf ein Mehrebenensystem (noch) ohne kohärente Normierungen treffen. Diese sind, sofern sie überhaupt existieren, stark national geprägt und als Normen des Medienrechts teilweise veraltet oder inadäquat. Gemengelagen disparater Normenkomplexe herrschen vor; die normative Gestaltung des digitalen Wandels im Bereich der öffentlichen Kommunikation erweist sich als sehr schwierig. Kommunikation an sich ist sodann ein Phänomen, das sich der Normierung teilweise entzieht, zumal auch die Kommunikationsgrundrechte Schranken setzen. Als besonders komplex erweist sich der normative Umgang mit den Plattformen als den zentralen Schaltstellen privater und öffentlicher Kommunikation bzw. als Basiskommunikationsinfrastrukturen. Das Ausmaß tatsächlich gelebter bzw. erlebbarer Freiheit hängt sehr stark von deren Verhalten und deren Regulierungen ab. Die Gefahr ist real, dass diese aus eigenem Antrieb oder auf politischen Druck hin die Kommunikationsspielräume zunehmend automatisiert und mit künstlicher Intelligenz in einer Weise begrenzen, dass ein eingeschüchterter, vom Mainstream bestimmter Diskurs die Folge ist. Die Grundrechte müssen daher eine zentrale Rolle bei der Regulierung einnehmen, als Schranken ebenso wie als inhaltliche Fixsterne. Auch dies versucht die vorliegende Untersuchung aufzuzeigen.

Diese Studie wäre ohne den Gedankenaustausch mit Kolleginnen und Kollegen nicht möglich gewesen. Ihnen sei herzlich gedankt, ebenso Herrn Roman Kollenberg, Universität Bielefeld, der mich in der Schlussphase sehr stark beim Research und beim Editieren des Textes unterstützt hat, sowie Frau Dipl.-Jur.

² Vgl. hierzu auch *Kramer*, der die Topik mit Verweis auf *Viehweg* als „Techne des Problemthinkens“ in einer aporetischen Situation ohne Stütze im Gesetz bezeichnet, welche zu einem Problemlösungskatalog führt, *ders.*, *RebelsZ* 33 (1969), 1, 4 m.w.N.

Olga Lieder für die Erstellung des Sachregisters. Gedankt sei schließlich der Stiftung Pro Liberis et Virtute, Glarus (Schweiz), für einen namhaften finanziellen Beitrag an die Ausarbeitung und Publikation dieser Studie.

Zürich, Dezember 2022

Urs Saxer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Kapitel 1: Öffentliche Kommunikation im Zeichen der digitalen Revolution	1
<i>A. Von den klassischen Medien zur entgrenzten öffentlichen Kommunikation</i>	<i>1</i>
<i>B. Die digitale Revolution und ihre Folgen</i>	<i>4</i>
<i>I. Anpassungsdruck in der volatilen Gesellschaft</i>	<i>4</i>
<i>II. Der Weg zum globalen, kommunikativ vernetzten Dorf</i>	<i>5</i>
<i>III. Das Internet als globales sozio-technologisches System</i>	<i>7</i>
<i> 1. Konvergenz, Entgrenzung und Globalisierung</i>	<i>7</i>
<i> 2. Kommunikation als Totalphänomen in neuen Öffentlichkeiten</i>	<i>8</i>
<i>C. Social Media – Plattformen und andere Informationsintermediäre: Emergenz einer globalen Kommunikationsinfrastruktur</i>	<i>9</i>
<i>I. Die Macht der Intermediäre</i>	<i>9</i>
<i>II. Demokratisierter öffentlicher Diskurs</i>	<i>11</i>
<i>III. Emergenz einer globalen Kommunikationsinfrastruktur</i>	<i>13</i>
<i>D. Regulatorische Herausforderungen: ein neuer normativer Rahmen für die digitale öffentliche Kommunikation</i>	<i>13</i>
Kapitel 2: Wandel der Regulierung: Von der Mediengesetzgebung zur normativen Gestaltung der digitalen öffentlichen Kommunikation	17
<i>A. Von den traditionellen Medien zu Social-Media-Plattformen</i>	<i>17</i>
<i>I. Der Dominanzverlust traditioneller Medien</i>	<i>17</i>
<i> 1. Neue Öffentlichkeit durch Social Media</i>	<i>17</i>
<i> 2. Entstehung eines privat beherrschten, digitalen Kommunikations- und Mediensystems</i>	<i>18</i>
<i> 3. Vom professionell moderierten Mediendiskurs zur algorithmusgesteuerten Aufmerksamkeitsbewirtschaftung</i>	<i>20</i>
<i>II. Folgen für die Medienregulierung</i>	<i>21</i>

<i>B. Ausrichtung auf ein digital geprägtes Kommunikationsregulierungskonzept</i>	24
I. Megatrends und ihre regulatorischen Auswirkungen	24
1. Konvergenz	24
2. Internationalisierung, Globalisierung	25
3. Öffentliche Kommunikation als Regelungsgegenstand	26
II. Regulierungsziele	27
1. Schaffung eines normativen Rahmens für die öffentliche digitale Kommunikation	27
2. Umsetzung grundrechtlicher Gehalte, insbesondere der Kommunikationsfreiheit	28
3. Sicherung der Funktionsfähigkeit des Kommunikationssystems und der Kommunikationsinfrastruktur	31
4. Schutz von Rechtsgütern	34
5. Sicherstellung inhaltlicher Leistungen	37
6. Staatliche Gewährleistungsverantwortung für eine medial-kommunikative Grundversorgung: der Service Public	40
7. Schutz der inhaltlichen Vielfalt und des wirtschaftlichen Wettbewerbs	42
III. Regulierungsrahmen	46
1. Vorbemerkung	46
2. Auf der Suche nach der richtigen Regulierungsebene	46
a) Komplexität der Verhältnisse	46
b) Nationale Regulierungsebene und deren Grenzen	47
c) Globale Ebene	48
d) Ebene der regionalen Integrationsräume	49
e) Fazit: heterarchisch geprägtes Mehrebenensystem	49
3. Regulierungsadressaten	50
4. Regulierungsinstrumente	50
<i>C. Einfluss auf das nationale Recht</i>	52
I. Verfassung	52
1. Fortbestehender Geltungsanspruch	52
2. Lücken im Grundrechtsschutz	53
3. Unklar gewordene Kompetenzordnung	54
II. Allgemeine Kommunikations- und Mediengesetzgebung	55
III. Infrastruktur- und Zugangsregelungen	56
IV. Regelung der kommunikativ-medialen Grundversorgung und anderer gemeinwohlorientierter Ziele	58
1. Mediale Grundversorgung	58
2. Meinungs- und Informationsvielfalt	59
V. Plattformregulierungen	60
VI. Marktregelungen	62

VII. Sonderbestimmungen für einzelne Mediengattung?	65
VIII. Regulierungstechniken und -instrumente; (regulierte)	
Selbstregulierung	66
1. Determinanten	66
2. Soft Law; Selbstregulierung	67
Kapitel 3: Inhaltsregulierungen der öffentlichen Kommunikation	69
A. <i>Verfassungsrechtliche Problemlagen</i>	69
I. Kommunikationsgrundrechte, Rechtsgüterschutz und Öffentlichkeit	69
II. Demokratisierte Öffentlichkeit als Herausforderung	71
III. Digital aktualisierter Rechtsgüterschutz	73
IV. Private, insbesondere Plattformen als Gefahrenquelle von Rechtsgüterverletzungen	75
B. <i>Inhaltsschranken digitaler öffentlicher Kommunikation</i>	77
I. Verantwortung und Eigenregelungen der Plattformen	77
II. Fake News, Desinformation und Wahrheitspflicht	79
1. Fake News und Desinformation als Problem des öffentlichen Diskurses	80
2. Bekämpfung durch regulatorische Wahrheitspflichten?	82
a) Problematik	82
b) Regelungen einzelner Staaten: Deutschland und Singapur als Beispiele	86
c) Chilling Effect gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Fake News	89
d) Konstitutionelle Einwände gegenüber einer Wahrheitspflicht	90
e) Juristische Operationalisierbarkeit des Wahrheitsbegriffs als Schwierigkeit	93
3. Staatliche Propaganda und Desinformation	96
III. (Kriegs-)Propaganda und Hassrede als Bedrohung der Sicherheit	97
1. Das Problem	97
2. Völkerrechtliche Verbote der (Kriegs-)Propaganda und Hassrede	99
3. Maßnahmen der EU gegen russische Rundfunkprogramme und russische Medienverantwortliche vor und während des Ukraine-Kriegs	100
4. Beurteilung der Maßnahmen	102
a) Allgemeines	102
b) Urteil des EuG in der Rs. Kiselev v. Rat	104
c) Urteil des EuG in der Rs. RT France v. Rat	105

d) Würdigung	106
IV. Schutz der individuellen und kollektiven Persönlichkeit	106
1. Schutz der individuellen Persönlichkeit	106
2. Schutz der kollektiven Persönlichkeit	108
a) Hate Speech	108
b) Political Correctness	110
V. Erhalt der Vielfalt an Informationen und Meinungen	112
VI. Würdigung	115
<i>C. Komplexe Grundrechtsverhältnisse und deren mögliche Regulierung</i>	116
I. Grundrechtskonstellationen	116
1. Grundrechtsbeschränkungen durch Regulierungen von und gegenüber Plattformen	116
2. Grundrechtliche Horizontalwirkungskonstellationen v. Freiheit der Plattformen	118
II. Insbesondere zum Konzept der Schutzpflichten	122
III. Grundrechtstypische Gefährdungslagen als Grundlage einer Grundrechtsbindung insb. von Plattformen	124
1. Horizontalwirkung der Grundrechte – grundrechtstypische Gefährdungslagen	124
2. Parallelen zum Wettbewerbsrecht – Grundrechtsgefährdende Dominanz	125
3. Konzepte einer Verfassungs- und Grundrechtsbindung von Plattformen	129
4. Würdigung	131
<i>D. Zur Rolle der Plattformen</i>	131
I. Verantwortlichkeit für Drittinhalte und deren Grenzen	131
II. Plattformen als Vollzugsorgane öffentlicher Interessen?	134
 Kapitel 4: Die regionale und globale Regulierungsdimension ...	137
<i>A. Dominanz nationaler Regelungen</i>	137
<i>B. Europäische Union: Digitaler Service Act (DAS), Digital Markets Act (DMA) und weitere Regulierungsvorhaben</i>	139
I. Vorteile einer supernationalen Regelung	139
II. Übersicht über den Digital Markets Act (DMA)	141
III. Übersicht über den Digital Services Act (DSA)	142
IV. Würdigung des DMA und des DSA	144
<i>C. Internationale Regelungen</i>	145
I. Vorbemerkung	145
II. Fragmentarisches Völkerrecht	145
1. Fehlen völkerrechtlicher Vereinbarungen	145

2. Bedeutung internationaler Menschenrechtsgarantien	146
3. Regelungsbedürfnisse und Regelungsmöglichkeiten	148
III. Soft Law, insb. im Bereich der Menschenrechte, und Global Public Policy Networks	149
1. Vorbemerkung	149
2. Global Public Policy Networks: Ein kurzer Überblick	150
3. Menschenrechtliche Aspekte	152
D. <i>Internationale Regulierungsperspektiven in einem Mehrebenensystem</i>	153
Kapitel 5: Ausklang: Regulierungsperspektiven	157
Literaturverzeichnis	161
Register	173

Kapitel I

Öffentliche Kommunikation im Zeichen der digitalen Revolution

„While we now may be coming to the realization that the Cyber Age is a revolution of historic proportions, we cannot appreciate yet its full dimensions and vast potential to alter how we think, express ourselves, and define who we want to be. The forces and directions of the Internet are so new, so protean, and so far reaching that Courts must be conscious that what they say today might be obsolete tomorrow.“¹

A. Von den klassischen Medien zur entgrenzten öffentlichen Kommunikation

Medienregulierung² besteht traditionellerweise aus Verfassungsnormen, welche die Freiheit der Medien und deren Staatsunabhängigkeit sicherstellen,³ dem Rundfunkrecht als gemeinwohlorientierte, vor allem demokratiepolitisch motivierte Sonderregelung einer als auf die Meinungsbildung besonders einflussreich erachteten Mediengattung,⁴ presserechtlichen Normierungen, wettbewerbs-

¹ Richter *Kennedy* im Urteil *Packingham v. North Carolina*, 137 S. Ct. 1730 (2017), 1736, dem ersten Fall, in welchem sich der US Supreme Court mit dem Verhältnis zwischen dem First Amendment und dem Internet auseinandersetzte.

² Zum Regulierungsbegriff vgl. *Ruffert*, in: *Fehling/Ruffert* (Hrsg.), *Regulierungsrecht*, 2010, S. 332 ff.; zur Medienregulierung vgl. *Schuler-Harms*, in: *Fehling/Ruffert* (Hrsg.), *Regulierungsrecht*, 2010, S. 597–677.

³ Siehe *Saxer*, in: *Diggelmann/Hertig Randall/Schindler* (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 3, 2020, S. 2379 ff.; *Seufert/Gundlach*, *Medienregulierung in Deutschland*, 2017, S. 148; als die drei Hauptbereiche des Medienrechts führen *Seufert/Gundlach* „das Rundfunkrecht, das Recht der Telemedien und das Telekommunikationsrecht“ an, vgl. *dies.*, S. 149.

⁴ Vgl. z.B. BVerfGE 90, 60/87 vom 22. Februar 1994 (8. Rundfunkentscheidung); für die Schweiz vgl. *Saxer*, in: *Diggelmann/Hertig Randall/Schindler* (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 3, 2020, S. 2386; vgl. auch *Seufert/Gundlach*, *Medienregulierung in Deutschland*, 2017, S. 177: „Nach der Verfassungsrechtsprechung ist für den Rundfunkbegriff die publizistische Wirkung auf die öffentliche Meinungsbildung ausschlaggebend. ‚Aktualität‘, ‚Breitenwirkung‘ und ‚Suggestivkraft‘ sind die Merkmale des Rundfunks [...]“; zu diesen drei

rechtlichen Vorschriften sowie allgemeinen Rechtsnormen zum medienrelevanten Rechtsgüterschutz. Diese im Wesentlichen statische Normierung vor allem einzelner Mediengattungen⁵ wird durch die digitale Revolution und die Dominanz der großen Internetplattformen entscheidend herausgefordert. Man gewinnt den Eindruck: Medienrechtlich bleibt nichts wie es ist, in Deutschland, in der Schweiz, ja in vielen, wenn nicht den meisten Staaten: alles fließt, alles ändert sich – Art, Ebene und Inhalt der Regulierung. Es geht immer weniger um die Medien, sondern um die zunehmend und in jeder Beziehung entgrenzte öffentliche Kommunikation im Netz.⁶

Diese Entgrenzung des Öffentlichen stellt eine gewaltige Veränderung dar: Früher war der Zugang zur Öffentlichkeit eine knappe Ressource. Es gab zwar eine unmittelbare Öffentlichkeit, die sich auf Straßen und Plätzen sowie in Stadien, Hallen und anderen großen Räumen abspielte,⁷ sowie eine mittelbare Öffentlichkeit, geschaffen durch die Presse sowie durch Radio und Fernsehen, also durch die sog. Massenmedien.⁸ Diese Foren waren nicht frei zugänglich, sondern wurden durch Behörden kontrolliert, durch Eigentümer bewirtschaftet und

Elementen in der Rechtsprechung des BVerfG siehe weiterführend *Ory*, in: Wandtke/Ohst (Hrsg.), *Praxishandbuch Medienrecht*, 2014, S. 235 f.; allgemein zum Rundfunkbegriff *Schulz*, in: Binder/Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, 2018, S. 150 ff. m.w.N.

⁵ Es handelt sich also nicht um Regelungen der öffentlichen Kommunikation schlechthin oder um die Regulierung der Internetkommunikation, vgl. *Saxer*, in: Diggelmann/Hertig/Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 3, 2020, S. 2372.

⁶ Zur Entgrenzung auch *Habermas*, *Erneuter Strukturwandel*, 2022, S. 41 ff.

⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Public-Forum-Ansatz des US-amerikanischen Supreme Court. Hierzu die von Richter *Roberts*, in: *Hague, Mayor, et al. v. Committee for Industrial Organization et al.*, 307 U.S. 496 (1939), geäußerte Auffassung: „Wherever the title of streets and parks may rest, they have immemorially been held in trust for the use of the public and, time out of mind, have been used for purposes of assembly, communicating thoughts between citizens, and discussing public questions. Such use of the streets and public places has, from ancient times, been a part of the privileges, immunities, rights, and liberties of citizens.“; ausführlich mit zahlreichen Hinweisen auf die Entwicklung der Praxis des US Supreme Court vgl. *Constitution Annotated Toolbox, Explanation of the Constitution* – from the Congressional Research Service, abrufbar unter: <https://www.law.cornell.edu/constitution-annotated/amendment-1/the-public-forum>, zuletzt abgerufen am 17.12.2022; ferner die Entscheidung *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association* (1983), in welcher Richter *Byron R. White* festhielt, dass es öffentlicher Grund mit einem Forumszweck kommunikative Aktivitäten nicht untersagt werden dürfen und dass inhaltliche Beschränkungen prima facie die Meinungsfreiheit verletzen würden, während bei öffentlichem Grund ohne vorherrschenden Forumszweck, „reasonable time, place, and manner regulations are permissible, and a content-based prohibition must be narrowly drawn to effectuate a compelling state interest.“; kritisch gegenüber der Übertragung des Public-Forum-Konzept auf die öffentliche Kommunikation im Internet *Muckell/Schönberger*, *VVDStRL* 79 (2020), 245, 278 f. m.w.N.

⁸ Vgl. *Gostomzyk*, *AfP* 2005, 337; *Holznagel*, in: *Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger* (Hrsg.), *Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära*, 2017, S. 15, 39 f.

durch Redaktionen kuratiert, wobei grundrechtsgebundene Hoheitsträger für eine gewisse Zugänglichkeit staatlicher Infrastrukturen zu kommunikativen Zwecken zu sorgen hatten.⁹ Die dadurch verursachte Knappheit der Ressource Öffentlichkeitszugang hatte auch Einfluss auf die Inhalte und den Stil öffentlicher Kommunikation. Letztere unterschied sich inhaltlich, semantisch und stilistisch von privater und individueller Kommunikation. Es gab Themen, die waren öffentlich, andere privat; die öffentlichen wurden mit einer gewissen Verbindlichkeit, nicht individualisiert, objektiviert, nicht interaktiv und in einem eher offiziellen, institutionalisierten Rahmen behandelt. Das Private, Individuelle, Subjektive blieb von der Öffentlichkeit unberührt. Es handelte sich um zwei Welten.¹⁰ Der Persönlichkeitsschutz und die darin eingeschlossene Achtung der Privat- und Intimsphäre zementierte diese Dichotomie auch rechtlich.

Diese Unterschiede sind durch die internetbasierte Kommunikation, die zu einem wesentlichen Teil eine öffentliche ist, weggefegt worden.¹¹ Maßgebend zu diesem Prozess beigetragen haben soziale Medien und Plattformen wie z.B. Google, Facebook (Meta), YouTube und Twitter.¹² So hat Facebook (Meta) mehr als 2,8 Milliarden Nutzer. Plattformen sind zu *den* öffentlichen Foren geworden, und Kommunikation findet nunmehr vor allem über diese statt, zu einem erheblichen Teil auch die politische Kommunikation.¹³ Der Einzelne, das Individuum ist zum öffentlichen Kommunikator geworden,¹⁴ und jeder zum potentiellen Massenkommunikator.

⁹ Zum stark limitierten Zugang zur demokratischen Öffentlichkeit bei der massenmedialen one-to-many-Kommunikation und deren Gatekeepern und zu der Besorgnis des BVerfG, dass diese klassischen Gatekeeper einen zu großen Einfluss auf die politische Willensbildung erlangen können, siehe *Holznel*, NordÖR 2011, 205, 208 f.; allgemein *Hindelang*, Freiheit und Kommunikation, 2019, S. 6 f. und 49 ff.

¹⁰ Zur Unterscheidung zwischen öffentlich und privat und den tiefgreifenden strukturellen Veränderungen, welche zu einer teilweisen Aufhebung der Unterscheidung führen, siehe *Habermas*, Erneuter Strukturwandel, 2022, S. 58 ff.

¹¹ Eingehend zum Wandel der öffentlichen Kommunikation *Hindelang*, Freiheit und Kommunikation, 2019, S. 1 ff.; ferner *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 58–65.

¹² Vgl. *PaallHennemann*, ZRP 2017, 76.

¹³ Vgl. *Habermas*, Erneuter Strukturwandel, 2022, S. 43 ff.; ferner *Domer*, NDLR 2019, 893 ff., abrufbar unter: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol95/iss2/8>, zuletzt abgerufen am 17.12.2022; *Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*, Intermediäre und Kommunikationsplattformen, 2021, S. 11 ff.; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 304 f.; *Holznel*, NordÖR 2011, 205, 206 ff.; *Steinbach*, ZRP 2017, 101.

¹⁴ In den Worten von *Hindelang*, Freiheit und Kommunikation, 2019, S. 5: „Neben die Recherche, Analyse und Berichterstattung weniger, gesellschaftlich angesehener und finanziell potenter klassischer Massenmedien mit ihren hierarchisch organisierten Redaktionen und den darin tätigen professionellen Journalisten tritt nunmehr eine internetbasierte, radikal dezentralisierte, heterarchisch geprägte, kaum koordinierte öffentliche Informationsproduktion und -distribution, an der sich *auch* [Hervorhebung im Original] nichtmateriell motivierte, ökonomisch und politisch kaum potente individuelle Akteure – Einzelne – in großer Zahl und großem Umfang beteiligen können.“ Die Analyse von *Hindelang* bezieht sich weitgehend auf die Rolle des Einzelnen im massenmedialen öffentlichen Diskurs, vgl. *ders.*, Freiheit und

Dadurch hat öffentliche Kommunikation eine völlig neue Dimension erhalten: Das Ausmaß der öffentlich gemachten und getätigten Kommunikation ist explodiert. Inhalte haben an Breite und Tiefe ebenfalls enorm zugenommen. Zugleich ist öffentliche Kommunikation immer mehr inhaltlich und stilistisch privat, subjektiv, oft spontan, wenig gepflegt, häufig interaktiv und außerordentlich themenbreit.¹⁵ Dass das Subjektive und Private immer mehr zum öffentlichen Inhalt wird, hängt auch damit zusammen, dass es im Internet praktisch kein Ressourcenproblem beim Öffentlichkeitszugang gibt, der sich zugleich vollständig demokratisiert hat und immer interaktiver wird.¹⁶ Jeder hat die Chance, an eine Öffentlichkeit zu gelangen.¹⁷ Knapp ist nicht der Öffentlichkeitszugang, sondern die Aufmerksamkeit der Rezipienten und Nutzer.

B. Die digitale Revolution und ihre Folgen

I. Anpassungsdruck in der volatilen Gesellschaft

Dies hat zu tiefgreifenden technologischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen geführt, welche *Udo Di Fabio* folgend mit dem Begriff der *volatilen Gesellschaft* eingefangen werden kann.¹⁸ In dieser verlieren im Zuge der digitalen Transformation die traditionellen Intermediäre wie Parteien, Kirchen, Gewerkschaften und Vereine wesentlich an gesellschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten und sozialer Ordnungskraft.¹⁹ Die individuellen Bindungen werden lockerer, und Institutionen geraten unter starken Anpassungsdruck. Dies gilt im Zeichen des digitalen Wandels auch für die Medien als traditionelle Hersteller von Öffentlichkeit für eine sich selbst darstellende und reflektierende Gesellschaft, deren Teil die Medien sind. Die volatile Gesellschaft lebt stärker im Au-

Kommunikation, S. 58 ff. bzw. passim; *Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*, Intermediäre und Kommunikationsplattformen, 2021, S. 17 f.

¹⁵ Die Tweets von Donald Trump standen für diese (Fehl-)Entwicklung mit Bezug auf die politische Öffentlichkeitskommunikation selbst in höchsten Ämtern: gnadenlos subjektiv, in einer schlechten Sprache, inhaltlich reduziert, symbolhaft, teilweise vulgär und propagandistisch. Zur Analyse Trumps Twitterverhalten siehe *Havertz*, 140 Zeichen Hass und Liebe, Zeit Online vom 5.6.2016, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-07/donald-trump-social-media-strategie-wahlkampf-us-wahl>, zuletzt abgerufen am 17.12.2022.

¹⁶ So beschreibt *Nolte* die „Demokratisierung von Kommunikationsprozessen durch das Internet“ als „eine der größten Errungenschaften der Neuzeit“, siehe *ders.*, ZUM 2017, 552, 553.

¹⁷ Vgl. *Martini*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedienR, MStV Präambel Rn. 18.

¹⁸ *Di Fabio*, Herrschaft und Gesellschaft, 2019, S. 201 ff.

¹⁹ *Gärditz*, Der Staat 54 (2015), 113, 130; vertiefend zum Wandel bisheriger öffentlicher Räume der Meinungsbildung siehe *Nettesheim*, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche – Jahrbuch 2013, 2014, S. 5.

genblick, verliert teilweise das institutionelle Gedächtnis und verlangt unter dem Eindruck „unreflektierter Evidenzerlebnisse“ (so *Di Fabio*) unmittelbare institutionelle, soziale und/oder normative Änderungen ohne Einbezug der möglichen Folgewirkungen.²⁰ Eingebettet ist dies in Trends zur Entgrenzung und zu Orientierungs- sowie Ordnungsverlusten, zumindest was traditionelle Institutionen und Normenkomplexe anbelangt. Es konstituieren sich, stark bestimmt durch die Geschäftsmodelle der großen Internetplattformen, neue, digital determinierte soziale Ordnungsmodelle, denen sich die volatile und digital transformierte Gesellschaft institutionell anpassen kann und wohl auch muss. Die Auswirkungen auf die traditionellen Medien können hierbei durchaus als dramatisch bezeichnet werden.²¹ Man kann dies als digitaler Wandel²² oder als Transformation²³ bezeichnen; angesichts stark disruptiver Auswirkungen auf die Medien dürfte allerdings der Begriff der *digitalen Revolution* zutreffender sein. Es handelt sich auf jeden Fall um einen Metaprozess, d.h. um einen gesellschaftlichen Wandel, dem sich niemand entziehen kann.²⁴

II. Der Weg zum globalen, kommunikativ vernetzten Dorf

Zwar gibt es sie immer noch, die öffentliche, nicht interaktive mediale Kommunikation klassischen Zuschnitts.²⁵ Aber sie ist am Schwinden. Mit der Demokratisierung des Öffentlichkeitszugangs,²⁶ der nun nicht mehr durch Ressourcenknappheit bestimmt ist, ist ziemlich genau das geschehen, was der kanadische Medientheoretiker *Marshall McLuhan* schon in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts prophezeit hat: dass die Welt zu einem hoch vernetzten globalen Dorf werde.²⁷ Mit dieser Formel umschrieb *McLuhan* die Mediengesellschaft der Zu-

²⁰ *Di Fabio*, Herrschaft und Gesellschaft, 2019, S. 203.

²¹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 60; *Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*, Intermediäre und Kommunikationsplattformen, 2021, S. 40 ff.; so sind die Werbeumsätze der Presse in der Schweiz zwischen 2007 und 2021 um rund 75 % zurückgegangen, vgl. *BAKOM* loc. cit.

²² Vgl. *Neuberger*, AfP 2009, 537 ff.

²³ Vgl. *Beaujean*, MMR 2018, 3.

²⁴ Vgl. auch *Muckell/Schönberger*, VVDStRL 79 (2020), 245, 246 f. m.w.N.

²⁵ Vgl. *Holznel*, in: Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära, 2017, S. 15, 22 f.

²⁶ Vgl. z.B. den US Supreme Court in *Reno v. ACLU*: das Internet „constitutes a vast platform from which to address and hear from a worldwide audience of millions of readers, viewers, researchers, and buyers. Any person or organization with a computer connected to the Internet can ‚publish‘ information“, 521 U.S. 844, 853 (1997); zu der Tatsache, dass sich durch den unregulierten Öffentlichkeitszugang „selbst die Ansprüche des Habermas’schen Öffentlichkeitsmodells“ realisieren zu lassen schien, „da sich nun jeder gleichberechtigt an der Debatte beteiligen könne, solle im herrschaftsfreien Diskurs nur die Kraft des besseren Arguments den Ausschlag geben“, siehe *Holznel*, NordÖR 2011, 205, 208.

²⁷ „Today, after more than a century of electric technology, we have extended our central nervous system itself in a global embrace, abolishing both space and time as far as our planet is concerned.“, *McLuhan*, *Understanding Media*, 1964, S. 19.

kunft: Die elektronischen Medien würden Räume, Abstände, Entfernungen zum Verschwinden bringen, die Welt werde implodieren und kommunikations- und informationstechnisch zu einem Dorf mutieren. Die Prophezeiung hat sich in erstaunlichem Ausmaß erfüllt: Die elektronischen Vernetzungen haben in der Tat ein globales Dorf geschaffen, mit Informationsintermediären²⁸ als globale Kommunikationsbasisinfrastruktur.²⁹ Die Corona-Pandemie hat diesen Prozess massiv beschleunigt.³⁰

Die extreme Breite und Tiefe der jederzeit durch jedermann abrufbaren Inhalte öffentlicher Kommunikation und die Geschwindigkeit, wie diese Kommunikation global mit immer mehr Beteiligten zunimmt, wäre noch eine Generation früher unvorstellbar gewesen. Nunmehr bestimmt ein verändertes Kommunikationsverhalten die öffentliche Kommunikation. Dabei findet ein struktureller Wandel der Öffentlichkeit im Zeichen einer zunehmend zentralen Rolle sozialer Netzwerke und Plattformen als globale Medien- und Kommunikationsinfrastruktur statt, angesichts dessen die traditionellen Medien stark an Bedeutung verlieren.³¹

²⁸ In diesem Beitrag wird der Intermediärbegriff als Oberbegriff sozialer Netzwerke, Suchmaschinen und Plattformen erfasst; zur Terminologie vgl. auch hinten Kap. 2. B. I. 3.; zu „Erscheinungsformen und Funktionen von Intermediären“ ausführlich *Kellner*, Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetmediären, 2019, S. 21 ff.; ferner *Tief*, Kommunikation auf Facebook, Twitter & YouTube, 2020, S. 21 f.; Plattformen als Erscheinungsformen von Intermediären sind nicht gleichzusetzen mit den Plattformanbietern gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV; vgl. *Tief*, a.a.O.; nunmehr sind die Medienplattformen in § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV geregelt.

²⁹ Ähnlich auch *Schliesky*, NVwZ 2019, 693, 694.

³⁰ So hat sich insbesondere die Nutzung von Videochatdiensten wie Zoom, Skype oder Microsoft-Teams innerhalb der Arbeitswelt während der Pandemie deutlich erhöht. Die sonst getätigten Geschäftsreisen im In- und Ausland sind auf einen minimalen Anteil reduziert worden; zu den Auswirkungen auf die Arbeitswelt auch nach dieser Pandemie siehe *Hofmann/Piele/Piele*, Arbeiten in der Corona-Pandemie – Auf dem Weg zum New Normal Studie des Fraunhofer IAO in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Personalführung DGFP e.V., http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn_nbn_de_0011-n-5934454.pdf, zuletzt abgerufen am 17.12.2022.

³¹ Ausführlich zum erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit, vor allem mit Bezug auf die öffentliche Kommunikation in der Politik, siehe *Habermas*, Erneuter Strukturwandel, 2022, passim; ferner *Holznapel*, in: Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära, 2017, S. 15, 22 ff.; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 65–74; *Schliesky*, NVwZ 2019, 693, 697.

III. Das Internet als globales sozio-technologisches System

I. Konvergenz, Entgrenzung und Globalisierung

Die Grundlage dieses revolutionären Wandels ist das Internet und die sich daraus ergebenden, nahezu unbegrenzten Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten, welche zu grundlegenden Umwälzungen der öffentlichen Kommunikation und damit auch der Medienwelt geführt haben.³² Die zentrale Bedeutung des Internets wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012 in allgemeiner Weise wie folgt hervorgehoben:

„[T]he internet has now become one of the principal means by which individuals exercise their right to freedom of expression and information, providing as it does essential tools for participation in activities and discussions concerning political issues and issues of general interest“.³³

Wenn der Einzelne, wenn Grundrechtsträger öffentlich über das Internet kommunizieren können, bleibt dies nicht ohne Auswirkungen auf die Medien. Vielmehr hat das Internet als „komplexes, weitgehend selbstregulativ funktionierendes sozio-technologisches System“ (so *Wolfgang Hoffmann-Riem*), das eine technologische, aber auch auf soziales Handeln ausgerichtete Infrastruktur zur Produktion und Reproduktion von Kommunikation und zur Interaktion darstellt,³⁴ die öffentliche und damit auch die mediale Kommunikation auf eine neue Basis gestellt.³⁵ Maßgebend verantwortlich hierfür ist der Umstand, dass die Digitalisierung unabhängig von der Form Inhalte elektronisch erfassen, speichern, verändern und – z.B. durch das Setzen von Hyperlinks – weiterleiten lässt, was die Unterschiede der Mediengattungen verwischt und damit zu einer Konvergenz der Technik, der Angebote und der Nutzung führt,³⁶ so dass im Resultat dank einheitlicher Verbreitungs- und Empfangsmöglichkeit Inhalte immer stärker multimedial geworden und ferner über das Internet ubiquitär, d.h. praktisch weltweit verbreit- und abrufbar sind.³⁷ Das sog. „World Wide Web“ wird seiner Bezeichnung also immer gerechter. Der dominante Gebrauch der englischen Sprache sowie automatisierte Übersetzungshilfen tragen das ihre zur Globalisierung der Inhalte bei.

³² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 60.

³³ EGMR-Urteil vom 18. Dezember 2012, *Ahmet Yildirim v. Turkey*, 3111/2010, Rn. 54.

³⁴ Siehe *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*, 2016, S. 27.

³⁵ Vgl. auch Eidgenössische Medienkommission (EMEK), *Streamingdienste und Plattformen: Herausforderungen für Medien und Öffentlichkeit in der Schweiz*, 2020, S. 2.

³⁶ Vgl. *Beater*, *Medienrecht*, 2016, S. 24; auch *Ladewl/Gostomzyk*, *K&R* 2018, 686 ff.; *Nobell Weber*, *Medienrecht*, 2021, S. 396 f.

³⁷ Vgl. *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 60 f.

Im Zuge dieses Globalisierungsschubes spielen die nationalen Grenzen zunehmend eine geringere Rolle, und die Staaten haben vermehrt Schwierigkeiten, ihr Recht im Internet durchzusetzen.³⁸ Wirtschaftlich und regulatorisch dominieren nichtstaatliche Akteure in der Form groß und mächtig gewordener Internetkonzerne, welche als Träger einer basalen Infrastruktur für öffentliche Kommunikation³⁹ viele Märkte unter Einschluss der Medienmärkte zu einem erheblichen Teil bestimmen und auch autonom regulieren. Eine umfassende Entgrenzung determiniert hierbei die Entwicklungen: die Entgrenzung der Mediengattungen, von Privat und Öffentlich,⁴⁰ von medialer und sonstiger öffentlicher Kommunikation,⁴¹ von hoheitlichen und privaten Regulierungen und die territoriale Entgrenzung und damit auch von staatlichen Zugriffsmöglichkeiten. Insbesondere letztere belässt den Internet-Unternehmungen Ausweichmöglichkeiten und erschwert die Wirksamkeit des Rechts, die Verwirklichung von Gemeinwohlinteressen und den Schutz von Rechtsgütern.⁴²

2. *Kommunikation als Totalphänomen in neuen Öffentlichkeiten*

„Öffentlichkeit in den modernen demokratischen Massengesellschaften meint hauptsächlich Medienöffentlichkeit.“⁴³ Für die Medienregulierung besonders hervorzuheben sind ein veränderter Öffentlichkeitsbegriff und ein gewandeltes Öffentlichkeitskonzept: Es gibt in den Weiten des Netzes teilweise verschiedene, voneinander völlig unabhängige Publiken, was gleichzeitig zu einer Relativierung, Differenzierung und Fragmentierung von Öffentlichkeit führt: nebst der breiten, massenmedialen gibt es auch limitierte und persönliche Öffentlichkeiten.⁴⁴

Weil sich zugleich die Grenze zwischen Individual- und Massen- bzw. Öffentlichkeitskommunikation verwischt,⁴⁵ bestimmt entsprechend *die kommunikative*

³⁸ *Holznel*, in: Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg.), *Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära*, 2017, S. 40; zum Umgang mit entstehenden „Werte-Divergenzen“ einzelner Nationen bei den grenzüberschreitenden Informationen und Inhalten weltweit agierender Anbieter siehe *Engel*, AfP 2002, 119 ff.; für Beispiele unterschiedlicher Grenzen der Meinungsfreiheit in Deutschland und den USA siehe *Holznel*, AfP 2002, 128 ff.

³⁹ Vgl. auch *Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*, *Intermediäre und Kommunikationsplattformen*, 2021, S. 13 ff.; zur Infrastruktur der Übertragungswege im Allgemeinen vgl. *Kellner*, *Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären*, 2019, S. 30 ff.; *Seufert/Gundlach*, *Medienregulierung in Deutschland*, 2017, S. 261 ff.

⁴⁰ Vgl. *Jarren*, *MedienJournal* 2020, 63, 65.

⁴¹ *Jarren*, *MedienJournal* 2020, 63, 65.

⁴² *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*, 2016, S. 33; *Hoffmann-Riem*, AöR 137 (2012), 509, 531.

⁴³ *Hindelang*, *Freiheit und Kommunikation*, 2019, S. 47.

⁴⁴ Hierzu auch *Habermas*, *Erneuter Strukturwandel*, 2022, S. 53 ff.

⁴⁵ *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*, 2016, S. 513 ff.; vgl. auch *Seufert/Gundlach*, *Medienregulierung in Deutschland*, 2017, S. 37: „Solange die Verbreitung von Inhalten für die Öffentlichkeit

Interaktion schlechthin als eine Art Totalphänomen das Netz. Kommt hinzu, dass die kommunikative Öffentlichkeit im Unterschied zur traditionellen massenmedialen Kommunikation durch das Liken, Teilen etc. stark partizipative und interaktive Züge aufweisen kann: es geht auch um das Bewerten, Mitmachen, Auswählen.⁴⁶ Die Rezipienten mutieren auf diese Weise zum interaktionsbereiten Nutzer, zum User, zum „Prosumenten“⁴⁷. Dies alles verändert die Medienwelt grundlegend.⁴⁸ Es gibt eine Entwicklung von der massenmedialen Kommunikation in der Öffentlichkeit zu einer sehr breit zu verstehenden Kommunikation in verschiedenen Öffentlichkeiten mit den verschiedensten Akteuren mit teils mehreren Rollen.

C. Social Media – Plattformen und andere Informationsintermediäre: Emergenz einer globalen Kommunikationsinfrastruktur

I. Die Macht der Intermediäre

Bei der Herstellung und Gestaltung der öffentlichen Kommunikation nehmen Social Media-Plattformen⁴⁹ und andere Informationsintermediäre eine zentrale Rolle ein, dies als Plattformen mit zuweilen eigenen Angeboten, in der Regel aber mit Angeboten Dritter bzw. generell als Hersteller und Vermittler von Kom-

über die jeweils neuen Medientechniken weiterhin *Massenkommunikation* mit eingeschränktem Feedback-Möglichkeit der Rezipienten darstellte, war aus Sicht der Regulierer das bestehende System von Normen- und Institutionen nur an die veränderten technischen Grundlagen anzupassen. Mit dem Aufkommen von interaktiv nutzbaren Inhalten über Telekommunikationsnetze, wird jedoch der Übergang zur *Individualkommunikation* mit einer zweiseitigen Kommunikation zwischen einem jeweils eingeschränkten Kreis von Teilnehmern fließend.“

⁴⁶ *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), *Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt*, 2016, S. 513; zum partizipativen Element *Hoffmann-Riem*, a.a.O., S. 515; diese partizipativen Elemente können theoretisch auch demokratisch-politisch relevant sein, sind es aber häufig nicht.

⁴⁷ *Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)*, *Intermediäre und Kommunikationsplattformen*, 2021, S. 13 ff.; zu der Wortneuschöpfung „Prosument“, der als Internetakteur sowohl Konsument als auch Produzent ist, siehe *Paulus/Nölscher*, *ZUM* 2017, 177.

⁴⁸ *Habermas*, *Erneuter Strukturwandel*, 2022, S. 53 ff.; *Pille*, *Meinungsmacht sozialer Netzwerke*, 2016, S. 80.

⁴⁹ Vgl. allgemein anstatt vieler *Hornung/Müller-Terpitz*, in: dies. (Hrsg.), *Rechtshandbuch Social Media*, 2021, S. 1 ff.; ausführlich zu den verschiedenen Ausprägungen sozialer Medien *Hohlfeld/Godulla/Planer*, in: *Hornung/Müller-Terpitz* (Hrsg.), *Rechtshandbuch Social Media*, 2021, S. 13 ff., insb. S. 19 ff.; *Campbell*, *Social Media – A Definition*, 2010, in: Amy Campbell’s Web Log, <http://blogs.harvard.edu/amy/2010/01/21/social-media-a-definition/>, zuletzt abgerufen am 17.12.2022; vgl. *Kellner*, *Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären*, 2019, S. 30–39.

munikationsmöglichkeiten.⁵⁰ Google, Facebook (Meta), Amazon, Twitter, Instagram und andere Internet-Dienste haben sich dadurch eine entscheidende Machtposition gesichert.⁵¹ Grundlage dieser wirtschaftlichen und sozialen Macht, welche auch eine politische sein kann, sind zu einem wesentlichen Teil die Nutzerdaten⁵² und die damit verbundenen Informationen⁵³, letztlich aber auch die Eigentümerschaft an globalen Basisinfrastrukturen für Kommunikation, Interaktionen und Transaktionen jeglicher Art.⁵⁴

Plattformen haben als Unternehmungen *ökonomische Macht*: auf vielen Märkten haben sie eine beherrschende Stellung errungen, und es gelingt ihnen als Folge der Digitalisierung, in immer mehr Lebens- und Wirtschaftsbereiche vor- und einzudringen.⁵⁵ Praktisch kein Unternehmen, keine staatliche⁵⁶ oder private Institution, aber auch immer weniger Private kommen an ihnen vorbei.⁵⁷ Sie haben daher auch eine große *soziale Macht*. Die wichtigsten Plattformen determinieren immer mehr den allgemeinen Zugang zu Informationen, Wissen, Personen, Gruppen, ja zu einem wesentlichen Teil der sozialen Welt, mit den entsprechenden Folgen für die soziopolitischen Entwicklungen auf den verschiedensten Ebenen.⁵⁸ Sie verwalten und gestalten auf diese Weise, wie *Hoffmann-Riem* zu Recht ausführt,⁵⁹ auch soziale Beziehungen und haben eine soziale Macht über Menschen, Gruppen, Institutionen und Hoheitsträger, welche auf die Internet-Konzerne als Infrastruktur und als Tor zur Öffentlichkeit zum Teil essentiell angewiesen sind.⁶⁰ Sie sind Eigentümer einer kommunikativen *essential facility*,

⁵⁰ Vgl. *Kellner*, Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären, 2019, S. 27.

⁵¹ Eingehend *Hoffmann-Riem*, in: Augstein (Hrsg.), Reclaim autonomy. Selbstermächtigung in der digitalen Weltordnung, 2017, passim; *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, 2016, S. 533 ff.; vgl. *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 348, 354.

⁵² Zur Machtfrage der sozialen Netzwerke siehe *Roßnagel*, MMR 2020, 222, 224 f., der das Sammeln von nutzerbezogenen Daten als „Ausbeutung“ klassifiziert.

⁵³ Zur Diskussion um den Warencharakter von Nutzerdaten siehe *Wandike*, MMR 2017, 6 ff.

⁵⁴ Vgl. *Kellner*, Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären, 2019, S. 18.

⁵⁵ Wie sich die Digitalisierung sämtlicher Lebensbereiche darstellt vgl. *Becker*, ZUM 2019, 636 f.; *Schneiders*, ZUM 2021, 480, 482 f.

⁵⁶ Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den staatlichen Bereich siehe *Schliesky*, NVwZ 2019, 693 ff.; *ders.*, ZRP 2015, 56 ff.

⁵⁷ Zu den beispielhaft aufgeführten Nutzungsmotiven von Privaten und Unternehmen siehe *Gerecke*, GRUR 2019, 1120 f.; *Lichtnecker*, GRUR 2013, 135.

⁵⁸ Vgl. auch *Hoffmann-Riem*, in: Augstein (Hrsg.), Reclaim autonomy. Selbstermächtigung in der digitalen Weltordnung, 2017, S. 128 f.; *Pille*, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, S. 306–312.

⁵⁹ Vgl. *Hoffmann-Riem*, in: Fehling/Schliesky (Hrsg.), Neue Macht- und Verantwortungsstrukturen in der digitalen Welt, 2016, S. 534.

⁶⁰ Vgl. *Kellner*, Die Regulierung der Meinungsmacht von Internetintermediären, 2019, S. 132.

Register

- Alternative Facts 38
- Audience-Flow 20
- Äußerungsfreiheit 91
- AVM-Richtlinie 101

- Berufsausübungsfreiheit 119

- Campus Speech Codes 112
- Chilling-Effect 89, 92
- Chilling-Effect-Doktrin 70
- Community Standards der Plattformen 79
- Content-based restrictions 77

- Delfi AS-Urteil (EGMR) 32
- Desinformation, politische 85, 86
- Di Fabio, Udo 4, 5, 11
- Digitalisierung 35
- Digitalmarktregulierung 140
- Diskurs, öffentlicher 40
- Diskurstheorie 94
- Diskriminierungsverbote 45
- DMA (Digital Markets Act) 140, 141, 142, 145
- Dominanz, grundrechtsgefährdende 125 ff.
- Drittwirkung 122 (s. auch Grundrechte, Horizontalwirkung)
- DSA (Digital Services Act) 88, 110, 140, 142, 143, 144, 145, 158
- DSGVO 107

- Echokammern 114
- E-Commerce-RL 2000/31/EG 133, 142
- Entgrenzung 8
- Essential Facility Doktrin 33
- EU Regulierungen 139 ff.
- European Internet Forum 151

- Facebook-Urteile 119, 128
- Falschnachricht, Grundrechtsschutz 90
- Fake News 80, 82, 89, 90
- , Grundrechtskonformität staatlicher Maßnahmen 39

- Filterblasen 114
- Finanzierungskrise der Medien 20

- Garantenpflicht, strukturelle, des Staates 44
- Gefährdungslage, grundrechtstypische 124, 127, 128
- Gemeinschaftsstandards
 - der Plattformen 79
 - und Normdurchsetzung 79
- Gesellschaft und Kommunikation 149
- Gesellschaft, volatile 4
- Gewährleistungsverantwortung, staatliche 31, 40
- Global Network Initiative 68, 150
- Global Public Policy Networks 154
- Globalisierung 7 f.
- Google-Entscheid (EuGH) 75, 136
- Governance-Strukturen 51
- Governance-Systeme 46, 49, 62, 154
- Grundrechte 75, 116, 118, 123, 124
- , Horizontalwirkung 116 ff., 124 f.
- Grundrechtsbindung von Plattformen 129 ff.
- Grundrechtsrelevanz des Ausschlusses von Plattformen 125
- Grundrechtsschutz, Lücken im 53 f.
- Grundrechtsschutz für extreme Äußerungen 73
- Grundrechtsträger, staatsnahe Unternehmen 103
- Grundrechtsverbürgungen und Drittwirkung 76
- Grundrechtsverhältnisse, komplexe 116 ff.
- Grundversorgung, mediale 41, 45, 58 f. (s. auch Service Public)

- Habermas, Jürgen VII
- Hate Speech 100, 108, 110
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 7, 18, 46, 61, 160

- Illegalität von Kommunikationsinhalten 144

- Individualkommunikation, öffentliche 26, 71, 72
 Informationsfreiheit 102, 112, 115, 121
 Informationsgrundsätze 96, 97
 Informationsintermediäre 6, 9, 33, 64
 Informationsvielfalt 113
 Infrastruktur, Intermediäre als 50
 Infrastrukturnormierung 61
 Infrastrukturregelungen 24
 Infrastrukturschutz 33
 Inhaltsbeschränkungen der öffentlichen Kommunikation 73 ff.
 Inhaltseinschränkungen durch Plattformen 118
 Inhaltskontrollen durch Plattformen 86 ff.
 Inhaltsneutralität von Kommunikationsinfrastrukturen 30
 Inhaltsnormen öffentlicher Kommunikation 24
 Inhaltsregelung 23
 Inhaltsregulierung 15, 68, 98, 116
 Inhaltsschranke 77, 79, 115
 Inhaltsvielfalt 45
 Intermediäre 4, 18, 47, 115
 –, Macht der 9 f.
 Intermediärverantwortlichkeit 77, 133
 Internationale Organisationen, Beschlüsse von 154
 Internet und Öffentlichkeit 7, 71
 Internet Governance Forum 151
 Internet & Jurisdiction Policy Network 150
 Internet-Konzerne 126
 Internetintermediäre 76
 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) 147

 Jarren, Otfried 67, 72

 Kartellbehörden, Rolle bei Plattformen 60 ff.
 Kartell- und Wettbewerbsregulierungen und Vielfaltsschutz 43
 Kiselev v. Rat Urteil (EuG) 104
 Ko-Regulierung als Regulierungsinstrument 51
 Kommunikation und Gesellschaft 149
 Kommunikationsakteur, Staat als 96
 Kommunikation, digitale 137
 Kommunikation, digitale, öffentliche 14, 15, 28, 69, 78, 136, 139, 159, 160
 Kommunikation, internetbasierte 3

 Kommunikation, öffentliche 4, 6, 13, 14, 26, 28, 45, 55, 56, 69, 73, 77, 82, 89, 92, 96 ff., 106, 108, 112, 116, 120, 130 f., 145, 153, 157
 Kommunikations- und Medienordnung 26
 Kommunikations- und Mediensystem 19, 37, 47
 Kommunikations- und Medienregulierung 37, 65
 Kommunikation, politische 12
 Kommunikationsfreiheit 29, 74, 158
 Kommunikationsgrundrechte 30, 41, 53, 66, 69, 73, 91, 92, 103, 107, 112, 128, 144
 Kommunikationsinfrastruktur 13, 24, 31, 33, 127, 157, 160
 Kommunikationsintermediäre, Grundrechtsbindung von 128
 Kommunikationsrestriktionen, konstitutionelle Grenzen von 70
 Kompetenzordnung und digitale Transformation 54 f.
 Konvergenz 7 f., 24 f.
 Kriegspropaganda 99 f.

 Lex digitalis 67
 Lex informatica 67
 Lingens-Urteil (EGMR) 92
 Litauen, Maßnahmen gegen russische Propaganda 101
 Lüth-Urteil (BVerfG) 29

 Magyar-Urteil (EGMR) 132
 Mainstreamorientierung 42
 Marketplace of Ideas 11, 85, 92, 99
 Märkte, Mehrseitigkeit der 64
 Marktregelungen 62 ff.
 Marktregelungen, nationale 63
 Medien, traditionelle 17, 19
 Medienförderungsmaßnahmen 45
 Mediengattungen, Sonderregelung für 65 f., 70
 Mediengesetzgebung, gattungsunspezifische 55
 Medienrecht als überholtes Regulierungskonzept 157
 Medienregulierung 1, 22, 26
 Medien- und Intermediärverantwortlichkeit 133
 Megatrends der Kommunikationsregulierung 24 ff.
 Mehrebenensystem der Regulierungen 49

- Meinungsfreiheit 99, 101, 102, 104, 105, 112, 116, 121
 Meinungsvielfalt als Regulierungsziel 113
 Menschenrechte, Soft Law im Bereich der 149ff.
 Menschenrechtsgarantien 137, 146f.
- Netzneutralität 30
 Netzsperrern 66
 Netzwerkdurchsetzungsgesetz 86, 136, 138
 Netzwerkregulierungen, Ebenen der 139
 Normgenerierungsprozesse, internationale 150
 Nutzergrundrechte 121
- Öffentlichkeit 2, 8, 45, 99, 107, 115
 –, demokratisierte 72ff.
 –, als Medienöffentlichkeit 8f.
 Öffentlichkeitskommunikation, staatliche 96
 Öffentlichkeitszugang 4, 5, 12, 71
 Overblocking 67
- Persönlichkeitsschutz 106ff.
 –, individueller 106ff.
 –, kollektiver 108ff.
 Persönlichkeitsverletzungen 72, 107
 Plattformen 10, 44, 48, 53, 57, 60, 67, 73, 75, 76, 114, 117, 119, 122, 123, 128, 129, 132, 134, 135, 143, 148, 154, 157, 160
 –, Regulierung der 60ff.
 Pluralitätssicherung als staatliche Schutzpflicht 44
 Political Correctness 74, 110, 111
 Politische Äusserungen, Einschränkungen von 85
 Propaganda, völkerrechtliche Verbote der 99f.
 Prosument 9
 Provider 36
- Rechtsdurchsetzung, faktische Grenzen der 35f.
 Rechtsgüterschutz 34, 37, 71, 72, 75, 106
 –, Maßnahmen des 89f.
 –, digital aktualisierter 73
 Regelungskonstellationen 57
 Regulierung 148, 160
 –, Europäische 49, 139ff.
 Regulierungsadressaten 50
 Regulierungsebenen 13, 32, 47
- Regulierungsfragen 69
 Regulierungsprobleme bei Plattformen 51
 Regulierungsziele 28, 46, 59
 Revolution, digitale 4ff., 21, 53
 RT France v. Rat – Urteil (EuG) 105f.
 Rundfunk 115
 – Rundfunktätigkeit 105
 – Rundfunkgesetzgebung 63
 – Rundfunkregulierung 113
- Salov v. Ukraine – Urteil (EGMR) 92
 Sanktionen der EU gegen Russland 100ff.
 Schutzpflichten, staatliche 122, 124, 147
 Selbstgesetzgebung 67
 Selbstkorrekturmechanismen 99
 Selbstregulierung 68, 78, 79, 144, 155, 159
 Selbstregulierungsnormen 135
 Service Public 25, 40, 41 (s. auch Grundversorgung, mediale)
 Social Bots 81
 Social-Media-Anbieter 36
 Social-Media-Plattformen 9, 17, 110
 Social-Media-Unternehmungen 48
 Soft Law 149, 152
 Stadion-Entscheidung (BVerfG) 127
- Tatsachen, falsche 84, 88
 Tatsachenbehauptungen, falsche 88
 Telekommunikationsinfrastruktur 56
 Telekommunikationsunternehmen 32
 Time-place-manner-restrictions 77
 Transformation, digitale 54, 59, 155
 Trial and error 91
- Ukraine-Krieg, Maßnahmen gegen russische Propaganda 100ff.
- Verantwortlichkeit für Dritthalte 132f.
 Verbreitungsverbote und Verfassung 105
 Verbreitungsinfrastrukturverantwortliche 117
 Verfahrensschutz und Plattformregulierung 144f.
 Verfassung als Regulierungsdeterminante 52ff.
 Verfassung, nationale 52, 55
 Vielfaltsförderung als Regulierungsziel 59f.
 Völkerrecht, Bedeutung für die Regulierung 145ff.

Wahrheit 94, 95

Wahrheitsbegriff 93

Wahrheitspflichten 83, 85, 86, 90, 93

Wahrheitspflicht als Grundrechtseinschränkung 90

Wettbewerb

–, publizistischer 45

–, wirtschaftlicher 42

Zensurverbot und Verbreitungsverbote

103