

Durchsetzung von Medienrecht vor neuen Herausforderungen

**Cyberattacken, Hasskriminalität,
Kriegspropaganda und eine neue digitale
Grundordnung für ein souveränes,
wehrhaftes Europa**

Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des
Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) /
Stv. Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS)

EMR-Webinar, 24. März 2022, Online



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

24. Februar 2022

Eine Zeitenwende - auch für das Medienrecht

Übersicht (I)

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Übersicht (II)

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektiv(er)en Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Im Folgenden (insbesondere) nicht behandelt:

Schutz von Journalisten in Kriegsgebieten (insbesondere Art. 79 ff. des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte)

Schutz von und Solidarität mit Medien in der Ukraine

Schutz von und Solidarität mit unabhängigen Medien in Russland (nicht mehr über EGMR möglich)

Umgang mit Bildmaterial aus dem Kriegsgebiet im Blick auf Schutz der Menschenwürde und Jugendmedienschutz

Urheber- und leistungsschutzrechtlicher Umgang mit Bildmaterial aus dem Kriegsgebiet

Auswirkungen der Kriegsfolgen, insbesondere von Sanktionsmaßnahmen, auf Finanzierung des öffentlichen Rundfunks und dessen verfassungsrechtlichen Anspruch auf funktions- und bedarfsgerechte Finanzausstattung

Zur völkerrechtlichen Einordnung des Geschehens



- Das Vorspiel des russischen Einmarsches in die Ukraine
- Das behauptete Bemühen um Anerkennung russischer Sicherheitsinteressen im Zeichen des Grundsatzes unteilbarer Sicherheit
- Ziel: Rückkehr zu sicherheitspolitischem Status von 1997 bei vermindertem transatlantischem Schutz
- Verzicht auf Wahrung der grundrechtlichen Dimension unteilbarer Sicherheit, einschließlich von Medienfreiheiten

Zur völkerrechtlichen Einordnung



- Missachtung des Verbots von Kriegspropaganda (Art. 20 Abs. 1 IPbpR)
- „(1) Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten.“
- „The prohibition under paragraph 1 extends to all forms of propaganda threatening or resulting in an act of aggression or breach of the peace contrary to the Charter of the United Nations.“ (Office of the High Commissioner for Human Rights (1983) CCPR - General Comment No. 11)
- Missachtung des Verbots des Anreizes zum Hass (Art. 20 Abs. 2 IPbpR)
- „(2) Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“
- „paragraph 2 is directed against any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, whether such propaganda or advocacy has aims which are internal or external to the State concerned.“

Zur völkerrechtlichen Einordnung



- Missachtung des Verbots von Kriegspropaganda (Art. 20 Abs. 1) *„Wir halten fest, dass die Sprache des Völkerrechts von Russland missbraucht wird, um juristisch nicht haltbare Rechtsbehauptungen vorzubringen. Wir fordern alle Staaten und internationalen Akteure auf, diese Scheinargumente zu entlarven.“*
- „(1) The prohibition of propaganda that threatens the peace and security of the community of States and international actors, and which is directed against any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, whether such propaganda or advocacy has aims which are internal or external to the State concerned.“
- Missachtung des Verbots von Kriegspropaganda (Art. 20 Abs. 1) *„(2) The prohibition of propaganda that threatens the peace and security of the community of States and international actors, and which is directed against any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, whether such propaganda or advocacy has aims which are internal or external to the State concerned.“*
- Missachtung des Verbots von Kriegspropaganda (Art. 20 Abs. 1) *„(2) The prohibition of propaganda that threatens the peace and security of the community of States and international actors, and which is directed against any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, whether such propaganda or advocacy has aims which are internal or external to the State concerned.“*

Zur völkerrechtlichen Einordnung



- **UN General Assembly Resolution A/RES/ES-11/1 “Aggression against Ukraine”** - angenommen am 2. März 2022 (141 Ja-Stimmen – 5 Nein-Stimmen – 35 Enthaltungen)
- Rechtlich nicht verbindlich (str., wohl h.M.)
- „Recalling ... its resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, which defines **aggression** as the **use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State**, or in any other manner inconsistent with the Charter,
- Bearing in mind the importance of maintaining and strengthening **international peace founded upon freedom, equality, justice and respect for human rights** and of developing **friendly relations among nations irrespective of their political, economic and social systems** or the levels of their development,
- Recalling the **Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe**, signed in Helsinki on 1 August 1975, ...
- 2. Deplores in the strongest terms the **aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Article 2 (4) of the Charter**; ...
- 11. **Condemns all** violations of international humanitarian law and **violations and abuses of human rights, ...**

Zur völkerrechtlichen Einordnung

UN General Assembly Resolution A/RES/ES-11/1 "Aggression

2. März 2022 (141 Ja-Stimmen –

M.)

of 14 December 1974, which
**ed force by a State against
or political independence of**
inconsistent with the Charter,

Erklärungen von Putin zu Demokratisierung,
Denazifizierung und Neutralität verletzen diese
Vorgaben ebenso wie bereits zuvor die Annexion
der Krim und die Anerkennung der
„Volksrepubliken“ Donezk und Luhansk

- Bearing in mind the importance of maintaining and strengthening **international peace founded upon freedom, equality, justice and respect for human rights** and of developing **friendly relations among** ...
- Recalling the **Final Act of the Helsinki Conference** on 1 August 1975, which, among other things, reaffirms or the ...
- 2. Deplores in the strongest terms the **aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Article 2 (4) of the Charter**; ...
- 11. **Condemns all** violations of international humanitarian law and **violations and abuses of human rights, ...**

Prinzip VII: Bedeutung der Menschenrechte
Korb III: Bekenntnis zu Informations- und
Medienfreiheit

Zur völkerrechtlichen Einordnung



- IGH – Anordnung vom 16.03.2022 auf der Grundlage eines Ersuchens um einstweiligen Rechtsschutz der Ukraine,
- gestützt auf Ersuchen um “interpretation, application and fulfilment of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide” (Völkermord-Konvention)”
- Konvention ist von Russland wie der Ukraine ratifiziert; IGH-Zuständigkeit in Bezug auf o.g. Fragen von beiden Staaten anerkannt
- (1) “The Russian Federation shall immediately suspend the military operations that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine” (13:2 Stimmen);
- (2) “The Russian Federation shall ensure that any military or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organizations and persons which may be subject to its control or direction, take no steps in furtherance of the military operations referred to in point (1) above” (13:2 Stimmen);
- (3) Both Parties shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve.” (einstimmig)

Zur völkerrechtlichen Einordnung



- IGH – Anordnung vom 16.03.2022 auf der Grundlage eines Ersuchens um einstweiligen Rechtsschutz der Ukraine,
- gest
the F
- Konv
Frag
- (1) **Auch fortdauernde Desinformationskampagnen, Propaganda-Aktivitäten (insbes. Kriegspropaganda) und Einschränkungen von Medienfreiheit können das Ziel einer Konfliktlösung erschweren.**
- (2) **Konfliktlösung erschweren.**
- arm
org
direction, take no steps in furtherance of the military operations referred to in point (1) above” (13:2 Stimmen);
- (3) Both Parties shall refrain from any action which might aggravate or extend the dispute before the Court or make it more difficult to resolve.” (einstimmig)

on on
g.
of
lar
ny

Zur verfassungsrechtlichen Einordnung

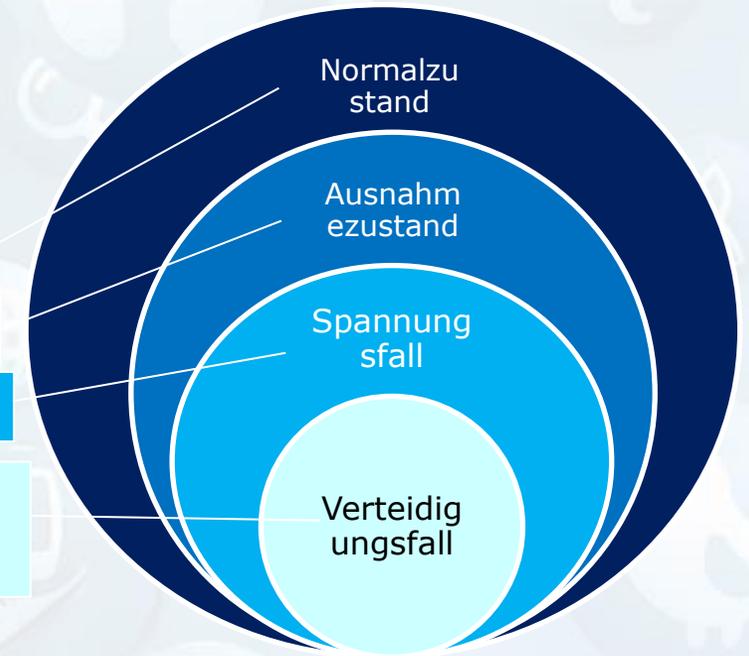
- Verfassungsrechtlicher Rahmen der Medienordnung in Normalzeiten
- Ausnahme-Verfassungsrecht - die Grenze des Wesensgehalts des Art. 5 GG
- Spannungsfall – Art. 87a Abs. 3 GG – Schutz ziviler Objekte
- Verteidigungsfall – Art. 115a, 115c GG

Zuständigkeit der Länder und regulärer Grundrechtsschutz

Keine ausdrückliche Regelung; aber: Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 3 GG)

Keine Legaldefinition, Feststellung durch Bundestag ohne Zustimmung Bundesrat

Legaldefinition in Art. 115a GG, Feststellung durch Bundestag mit Zustimmung Bundesrat, Medienregulierung in konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, Zustimmungsgesetzgebung



- Verteidigungsfall: zur Bedeutung von Cyberangriffen im Hinblick auf einen unmittelbar drohenden Angriff

Zur primärunionsrechtlichen Einordnung

- **Europäische Integration ist im Ausgangspunkt Kriegsverhinderung und Friedenssicherung mit den Mitteln des Rechts.**
- 1. und 2. Absatz der Präambel des EGKS-Vertrag (1951)
- „in der Erwägung, daß der Weltfriede nur durch schöpferische, den drohenden Gefahren angemessene Anstrengungen gesichert werden kann,“
- „in der Überzeugung, daß der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann, zur Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen unerlässlich ist,“
- **Russisches Vorgehen fordert Grundpfeiler der europäischen Integration heraus.**
- 2., 3. und 4. Absatz der Präambel des EU-Vertrages (2012)
- „SCHÖPFEND aus dem **kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas**, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben,
- EINGEDENK der **historischen Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents ...**,
- IN BESTÄTIGUNG ihres **Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit,**“

Zur primärunionsrechtlichen Einordnung

- **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 42 EUV)**
- „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ... sichert der Union eine **auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit.**“ (Abs. 1 Satz 2)
- „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer **gemeinsamen Verteidigung**, sobald der Europäische Rat dies **einstimmig** beschlossen hat.“ (Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 und 2)
- „Die Mitgliedstaaten stellen der Union für die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik **zivile** und militärische **Fähigkeiten** als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung.“ (Abs. 3 Satz 1)
- „Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ... werden vom Rat **einstimmig** auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats erlassen. Der Hohe Vertreter kann gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission den **Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel** sowie auf Instrumente der Union vorschlagen.“ (Abs. 4)
- „**Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung**, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“ (Abs. 7 Unterabs. 1)

Zur primärunionsrechtlichen Einordnung

- Es gibt keinen Spannungs- und Verteidigungsfall oder vergleichbare Rechtsinstitute in EUV und AEUV
- Ausgangspunkt bleibt das Prinzip der *begrenzten* Einzelermächtigung

Art. 5 Abs. 2 EUV: EU wird nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

- Es bleibt bei der Kompetenzverteilung der EU



Open acces:
<https://doi.org/10.5771/9783748924975>

Ausschließliche Zuständigkeit, Art. 3 AEUV
 u.a. gemeinsame Handelspolitik

Geteilte Zuständigkeit, Art. 4 AEUV
 u.a. Binnenmarkt

Unterstützung oder Ergänzung mitgliedstaatlicher Maßnahmen, Art. 6 AEUV,
 u.a. Kultur

Maßnahmen zur Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten, Art 5 AEUV
 u.a. Wirtschaftspolitik

Zur primärunionsrechtlichen Einordnung



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Größere Relevanz von
Ausnahmeklauseln zu
Grundfreiheiten möglich

Andere Gewichtungen in
Anwendung der Grundrechtecharta
möglich

Aber !

Andere Gewichtungen bei Berück-
sichtigung des Subsidiaritätsprinzips
möglich

Andere Gewichtungen bei Berück-
sichtigung des Verhältnismäßig-
keitsprinzips möglich

bei Anwendung und Auslegung bestehenden EU-Rechts wie bei Schaffung neuen
Sekundärrechts

Übersicht (I)

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Die Verordnung (EU) 2022/350 – primärrechtliche Grundlage

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

gestützt auf Art. 215 AEUV

„(1) Sieht **ein nach Titel V Kapitel 2 (EUV) erlassener Beschluss die Aussetzung, Einschränkung oder vollständige Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen** zu einem oder mehreren **Drittländern** vor, so **erlässt** der Rat die **erforderlichen Maßnahmen** mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Er unterrichtet hierüber das Europäische Parlament.

(2) Sieht ein nach Titel V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union erlassener Beschluss dies vor, so **kann** der Rat nach dem Verfahren des Absatzes 1 **restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten** erlassen.

(3) In den Rechtsakten nach diesem Artikel müssen die erforderlichen Bestimmungen über den **Rechtsschutz** vorgesehen sein.“

Die Verordnung (EU) 2022/350 – primärrechtliche Grundlage

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

- ges
„(1)
Ein
Fin
erf
Hoh
unt
(2)
Bes
Ma
ode
(3)
- Keine Bereichsausnahme für Kultur- und Mediendienstleistungen
 - Aber: auch für auf Art. 215 AEUV gestützte Sanktionen gilt die kultur- und medienpolitische Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV
 - Zwar: kein geschützter Vielfaltsbeitrag von staatlicher Desinformation und Propaganda
 - Aber: Wer hat inhaltliche Bestimmungsmacht?

über den **Rechtsschutz** vorgesehen sein.“

sene
er W
pflicht zum Erlass von Sanktionen

ländern vor, so erlasst der Rat die
rheit auf gemeinsamen Vorschlag des
itspo

Erkennen in Bezug auf
Erlass von Sanktionen
– unter Beachtung
grundrechtlicher
Positionen

die erforderlichen Bestimmungen

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- VO (EU) 2022/350 ist neuerliche VO zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014; redaktionelle Gesamtschau ist schwierig
- VO ist gestützt auf den **Beschluss (GASP) 2022/351** des Rates vom 1. März 2022 zur **Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP** über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, zur Verhängung neuer restriktiver Maßnahmen gegen russische Medien, die sich an Propagandaaktionen beteiligen
- Der Europäische Rat hat Russland und die von Russland unterstützten bewaffneten Verbände aufgerufen, ihre **Desinformationskampagnen** einzustellen.
- In seinen Schlussfolgerungen vom 10. Mai 2021 betonte der Rat, dass die **Widerstandsfähigkeit** der Union und der Mitgliedstaaten sowie ihre Fähigkeit zur **Abwehr hybrider Bedrohungen**, einschließlich Desinformation, weiter gestärkt werden müssen.

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- Zur Verhängung von Sanktionen vgl. die „**Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU**“ vom 4. Mai 2018 (Rats-Dok 5664/18)
- Wichtigste **Ziele** bei der **Annahme von Sanktionen**:
 - **Wahrung der Werte, der grundlegenden Interessen und der Sicherheit der EU**
 - **Friedenserhaltung**
 - **Festigung und Förderung von Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechten und den Grundsätzen des Völkerrechts**
 - Verhütung von Konflikten und Stärkung der internationalen Sicherheit
- **Ziel der Sanktionen**: Sie sollen eine Änderung in der Politik oder im Handeln derjenigen bewirken, gegen die sich die Maßnahmen richten, und so die Ziele der GASP befördern.
- **Adressaten von Sanktionen**: Sie richten sich gegen Regierungen von Nicht-EU-Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Politik, Organisationen (Unternehmen), die die Mittel für die Politik, gegen die sich die Maßnahmen richten, bereitstellen sowie Gruppen, Vereinigungen oder Einzelpersonen, die die Politik, gegen die sich die Maßnahmen richten, unterstützen.

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- Zur Verhängung von Sanktionen vgl. die „**Leitlinien zur Umsetzung und Evaluierung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik**“
 - Wichtigste **Ziele** bei
 - **Wahrung der Weltfriedens- und Sicherheitspolitik**
 - **Friedenserhaltung**
 - **Festigung und Förderung der Demokratie und der Menschenrechte**
 - Verhütung von Konflikten
 - **Ziel der Sanktionen** ist es, die Einhaltung der internationalen Rechtsvorschriften zu bewirken, gegen die Verstöße zu verhindern und die Einhaltung der internationalen Rechtsvorschriften zu fördern.
 - **Adressaten von Sanktionen** sind die Mitgliedstaaten aufgrund der Verletzung der internationalen Rechtsvorschriften, die Politik, gegen die Verstöße zu verhindern und die Einhaltung der internationalen Rechtsvorschriften zu fördern, unterstützen.
- Sanktionen sind nicht nur auf Disziplinierung von staatlichen Akteuren ausgerichtet
 - Staatlich gesteuerte Propaganda ist i.Ü. Teil hybrider Kriegsführung
 - Inhaltliche Regulierung von Propaganda-Sendern in Grauzone zwischen Handels- und Medienrecht
 - In solchen Grauzonen kommt Loyalitätspflicht besondere Bedeutung zu
 - Mitgliedstaaten können sich in einer solchen Grauzone der Einwirkung der EU auf ihre Zuständigkeit öffnen

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- Die Russische Föderation hat eine **systematische internationale Kampagne der Medienmanipulation und Verfälschung von Fakten** unternommen, um ihre **Strategie der Destabilisierung** ihrer Nachbarländer und der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu intensivieren. Insbesondere richtete sich die Propaganda wiederholt und nachdrücklich gegen europäische politische Parteien, insbesondere während der Wahlen, sowie gegen die Zivilgesellschaft, Asylsuchende, russische ethnische Minderheiten, geschlechtliche Minderheiten und das Funktionieren demokratischer Institutionen in der Union und ihren Mitgliedstaaten.
- Um ihre Aggressionen gegen die Ukraine zu rechtfertigen und zu unterstützen, betreibt die Russische Föderation **kontinuierliche und konzertierte Propagandaaktionen**, die sich gegen die Zivilgesellschaft der Union und ihrer Nachbarländer richten und die Fakten drastisch verzerren und manipulieren.

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- Diese Propagandaaktionen wurden über eine Reihe von **Medien unter ständiger direkter oder indirekter Kontrolle der Führung der Russischen Föderation** verbreitet. Solche Maßnahmen stellen eine **erhebliche und unmittelbare Bedrohung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Union** dar.
- Diese Medien spielen eine maßgebliche Rolle, um die Aggressionen gegen die Ukraine mit Nachdruck voranzutreiben und zu unterstützen und die Nachbarländer der Ukraine zu destabilisieren.
- Angesichts der sehr ernstesten Lage und als Reaktion auf die Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ist es notwendig, **im Einklang mit den Grundrechten und Grundfreiheiten, die in der Charta der Grundrechte anerkannt sind**, insbesondere dem Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit nach Artikel 11 der Charta, **weitere restriktive Maßnahmen zur umgehenden Einstellung der Sendetätigkeiten solcher Medien in der Union oder solcher an die Union gerichteter Tätigkeiten zu verhängen.**

Wahrung der
Rechtsstaatlichkeit

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- Diese Maßnahmen sollten **beibehalten** werden, **bis die Aggression** gegen die Ukraine **beendet** wird und bis die Russische Föderation und die mit ihr verbundenen Medien die **Durchführung von Propagandaaktionen** gegen die Union und deren Mitgliedstaaten **einstellen**.
- Im Einklang mit den Grundrechten und Grundfreiheiten, die in der Charta der Grundrechte anerkannt sind, ... **hindern** diese Maßnahmen diese **Medien und ihr Personal nicht daran, andere Tätigkeiten als Sendetätigkeiten in der Union auszuführen**, wie Recherche und Interviews.
- Die **Maßnahmen fallen in den Geltungsbereich des Vertrags**, und daher sind für ihre Umsetzung, insbesondere zur Gewährleistung ihrer einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten, **Rechtsvorschriften auf Ebene der Union erforderlich**.

Die Verordnung (EU) 2022/350 - primärrechtliche Grundlage

- Diese Maßnahmen sollten **beibehalten** werden, **bis die Aggression** gegen die **Verhältnismäßigkeit - Erforderlichkeit** und die mit ihr verbundenen Medien die **Durchführung von Propagandaaktionen** gegen die Union und deren Mitgliedstaaten **einstellen**.
- Im Einklang mit den Grundrechten und Grundfreiheiten, die in der Charta der Grundrechte der Union verankert sind, **Verhältnismäßigkeit - Angemessenheit** diese **Medien und ihr Personal nicht daran, andere Tätigkeiten als Sendetätigkeiten in der Union auszuführen**, wie Recherche und Interviews.
- Die **Maßnahmen fallen in den Geltungsbereich des Vertrags**, und daher sind **Prinzip der begrenzten Ermächtigung** ihrer einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten, **Rechtsvorschriften auf Ebene der Subsidiaritätsprinzip**

Übersicht (II)



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 2f der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.F. der Verordnung (EU) 2022/350

„(1) Es ist den Betreibern verboten, Inhalte durch die in Anhang XV aufgeführten juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen zu senden oder deren Sendung zu ermöglichen, zu erleichtern oder auf andere Weise dazu beizutragen, auch durch die Übertragung oder Verbreitung über Kabel, Satellit, IP-TV, Internetdienstleister, Internet-Video-Sharing-Plattformen oder -Anwendungen, unabhängig davon, ob sie neu oder vorinstalliert sind.

„(2) Alle Rundfunklizenzen oder -genehmigungen, Übertragungs- und Verbreitungsvereinbarungen mit den in Anhang XV aufgeführten juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden ausgesetzt.“

Anhang XV: „RT — Russia Today English / RT — Russia Today UK / RT — Russia Today Germany / RT — Russia Today France / RT — Russia Today Spanish / Sputnik“

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 2f der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.F. der Verordnung (EU) 2022/350

Inhalteregulierung der EU – ein Überschreitung von Kompetenzen und eine Verletzung von Grundrechten?

- Keine generelle Bereichsausnahme in Bezug auf Inhalteregulierung für die EU (vgl. z.B. AVMD-RL zu Jugendschutz und Schutz vor Rassenhass)
- Aber: grundrechtliche Bindung
 - Es gilt auch in Fällen von Sanktionen die Informations- und Meinungsfreiheit – einschließlich der jeweiligen Beschränkungsmöglichkeiten
 - Unterbindung von medialer Friedensgefährdung und Gefährdung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung durch Medien als zwingender Grund des Gemeinwohls

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 2f der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.

„(1) Es ist den **Betreibern** verboten, juristischen Personen, Organisationen eine Sendung zu ermöglichen, zu erleichtern auch durch die Übertragung oder Verbreitung über das Internet durch Internetdienstleister, Internet-Video-Plattformen unabhängig davon, ob sie neu oder vorhanden sind.“
„(2) Alle Rundfunklizenzen oder -genehmigungen sowie Verbreitungsvereinbarungen mit den Lizenzinhabern, juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen“

Anhang XV: „RT — Russia Today English / RT — Russia Today Germany / RT — Russia Today Spanish / Sputnik“

- **keine Legaldefinition**
- **aber: zumindest diejenigen Unternehmen erfasst, die Content i.S. des Abs. 1 tk-u./o. medienrechtlich übertragen oder verbreiten** (Kabelnetzbetreiber [analog wie digital; Content only wie Triple Play], Satellitenbetreiber; IP-TV-Anbieter; Internetdienstleister [Hosting, Caching]), Internet-Video-Sharing-Plattformen oder –Anwendungen)
- **offen:**
 - Medienintermediäre (**Suchmaschinen**); Anbieter sozialer Netzwerke
→ KOM: sind erfasst
 - **Benutzeroberflächen**
→ KOM: noch nicht adressiert

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 2f der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.F. der Verordnung (EU) 2022/350

„(1) Es ist den Betreibern verboten, **Inhalte** durch die in Anhang XV aufgeführten juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen zu senden

- **keine Legaldefinition**
- **aber: umfassender Inhalte-Begriff liegt nach Wort und Telos der Norm wie auch im Hinblick auf den Ansatz der AVMD-RL nahe** (Broadcast-Inhalte [Fernsehen und – über AVMD-RL hinaus - Hörfunk], VoD-Inhalte, Programme wie Sendungen, redaktionelle Inhalte wie werbliche Inhalte, auch UGC auf Plattformen rsp. in sozialen Netzwerken)
- **KOM:**
 - Suchmaschinen (Google) sind aufgefordert, alle Suchergebnisse zu entfernen, die Links zu, visuelle Darstellungen oder sogar „kurze Textbeschreibungen“ von RT- und Sputnik-Inhalten enthalten.
 - Social-Media-Plattformen sind aufgefordert, Beiträge zu blockieren, die auf Inhalte von RT u./o. Sputnik verlinken oder diese erneut senden.
- **Nicht erfasst:** Wahrnehmung berechtigter Interessen ohne desinformatorische Tendenz
→ KOM für social media: Ausnahme, „wenn sie ihre Leser/Zuschauer objektiv und vollständig informieren“

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 2f der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.F. der Verordnung (EU) 2022/350

- **keine Legaldefinition**
- **aber: gesetzliches Verbot der Nutzung** öffentlich-rechtlicher u./o. privater Rechtspositionen der sanktionierten Anbieter;
- **keine Vollzugsmaßnahme**, insbesondere kein *actus contrarius* erforderlich

„(2) Alle Rundfunklizenzen oder -genehmigungen, Übertragungs- und Verbreitungsvereinbarungen mit den in Anhang XV aufgeführten juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen werden ausgesetzt.“

Anhang XV: „RT — Russia Today English / RT — Russia Today UK / RT — Russia Today Germany / RT — Russia Today France / RT — Russia Today Spanish / Sputnik“

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 11 der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.F. der Verordnung (EU) 2022/350

*„(1) Ansprüche im Zusammenhang mit Verträgen oder Geschäften, deren Erfüllung bzw. Durchführung von den mit dieser Verordnung verhängten Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar, ganz oder teilweise berührt wird, einschließlich Schadensersatzansprüchen und ähnlichen Ansprüchen, ... werden **nicht erfüllt**, sofern sie von einer der folgenden natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen geltend gemacht werden:*

a) Juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die in Anhang ... XV ... aufgeführt sind,“ [...]

*„(2) In Verfahren zur Durchsetzung eines Anspruchs trägt die Person, die den Anspruch geltend macht, die **Beweislast** dafür, dass die Erfüllung des Anspruchs nicht nach Absatz 1 verboten ist.*

*(3) Dieser Artikel berührt nicht das **Recht** der in Absatz 1 genannten Personen, Organisationen und Einrichtungen **auf gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Nichterfüllung vertraglicher Pflichten** nach dieser Verordnung.“*

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Art. 12 der VO (EU) Nr. 833/2014 i.d.F. der Verordnung (EU) 2022/350

„Es ist verboten, **wissentlich und vorsätzlich** an Aktivitäten teilzunehmen, mit denen die **Umgehung der in dieser Verordnung festgelegten Verbote bezweckt oder bewirkt** wird, einschließlich durch Handeln anstelle einer der in ... Artikel 5f ... genannten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, ... oder unter Inanspruchnahme der Ausnahmen nach Artikel 2e Absatz 4, Artikel 5 Absatz 6, Artikel 5a Absatz 2, Artikel 5a Absatz 5, Artikel 5b Absatz 2, Artikel 5b Absatz 3, Artikel 5e Absatz 2 oder Artikel 5f Absatz 2 zu ihren Gunsten.“

Reichweite des Umgehungsverbotes

- inhaltlich
- infrastrukturell
- personell
- finanziell

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Inhalt

Exit-Strategie

- Nach Ziff. 31 der Sanktionsleitlinien sollte die **Entwicklung der Lage** unter Berücksichtigung des mit einer restriktiven Maßnahme verfolgten speziellen Ziels sowie aller weiteren relevanten Faktoren verfolgt werden.
- Eine **spezielle Überprüfung** sollte anberaumt werden, **wenn sich die politischen Rahmenbedingungen ändern.**
- Nach Ziff. 32 der Sanktionsleitlinien sollen erlassene Sanktionsregime einer **regelmäßigen Bewertung** durch die einschlägigen Vorbereitungsorgane des Rates – gegebenenfalls mit Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der KOM und der Missionschefs – unterzogen werden, um eine **Anpassung der Maßnahmen bei Bedarf entsprechend den Entwicklungen in Bezug auf die erklärten Ziele und ihrer diesbezüglichen Wirksamkeit** zu ermöglichen.

Transparenz

- Nach Ziff. 37 der Sanktionsleitlinien sollte im Interesse von Klarheit und Transparenz die **Annahme eines konsolidierten Textes** erwogen werden, sobald ein GASP-Beschluss oder eine GASP-Verordnung mindestens dreimal geändert wurde – was bei der VO (EU) Nr. 833/2014 der Fall ist.

Überprüfung?

- Durch Bundesbehörde(n)?
- Staatsfern?
- Unter Berücksichtigung der betroffenen Länderzuständigkeiten?
- Mögliche Vorbilder:
Benehmensregelungen / Einvernehmensregelungen in TKG und
GWB

Übersicht (I)

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Verhältnis zu medienrechtlichen Maßnahmen

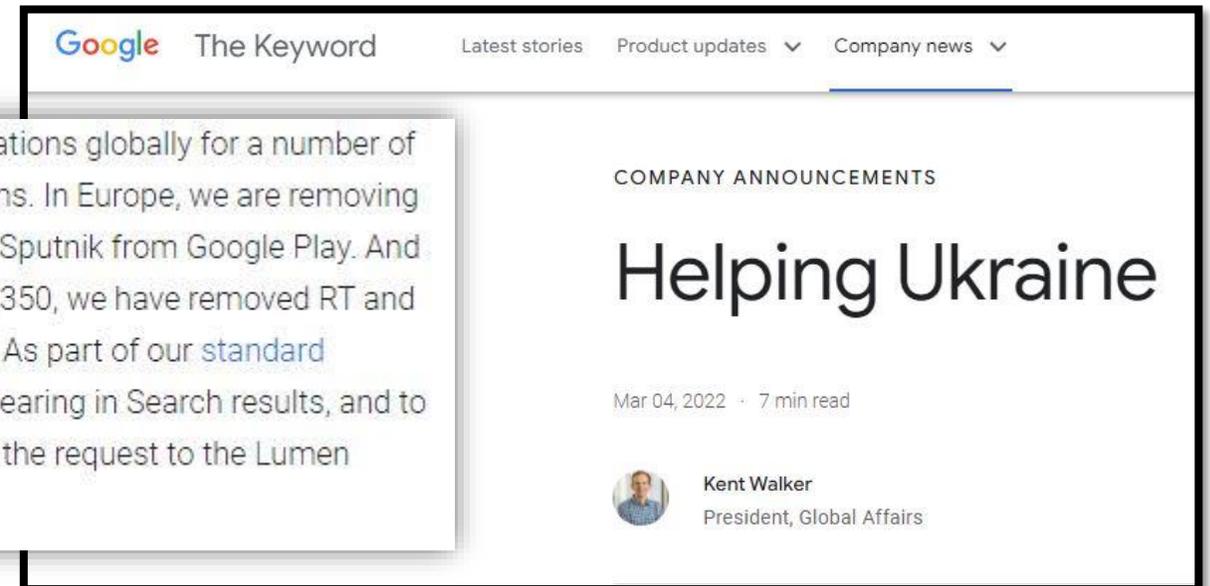
- **Keine medienrechtliche Sperrwirkung im Anwendungsbereich der Verordnung ungeachtet der ausschließlichen Zuständigkeit der EU im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik**
 - **Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Polen:** einige Maßnahmen auf **inhaltliche Vorgaben** in Art. 3 Abs. 2, 4 AVMD-RL (bzw. in Art. 24 FsÜ, an das auch Russland gebunden ist) und nationales Umsetzungsrecht gestützt (wegen Sitz in / Lizenzierung durch Mitgliedstaat der EU)
 - **Deutschland - RT DE : Vorgehen wegen fehlender Zulassung** (unbeschadet der Frage (a) einer ggf. fehlenden Zulassungsfähigkeit mangels Staatsferne und (b) einer etwaigen Verletzung von inhaltlichen Vorgaben des MStV und des JMStV)
- **Kein Schutz dritter Angebote vor Beschränkungen nach Maßgabe des bestehenden Medienrechts** (z.B. Verbot der Weiterverbreitung russischer audiovisueller Staatsmedien in Kabelanlagen und sonstigen Medienplattformen, über Satellit und im Internet)
- Aber: **Wechselseitige Loyalitätspflicht (Art. 4 Abs. 3 EUV)**

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

Die Verordnung (EU) 2022/350 - Verhältnis zu medienrechtlichen Maßnahmen

- **Keine Beschränkung von freiwilligem Desengagement** von Medienplattformen und Medienintermediären in Bezug auf russische Staatspropaganda – **unter Berücksichtigung einer etwaigen Grundrechtsbindung Privater**

- We continue our work to significantly limit recommendations globally for a number of Russian state-funded media outlets across our platforms. In Europe, we are removing apps from Russian state-funded media beyond RT and Sputnik from Google Play. And as stipulated by the EU's Council Regulation (EU) 2022/350, we have removed RT and Sputnik from our Search results in the European Union. As part of our [standard](#) process when we receive a notice of illegal content appearing in Search results, and to provide transparency into such requests, we submitted the request to the Lumen database.



- **Rechtsschutz bei Enteignung betreffender Unternehmen als russischer Reaktion – ggf. internationale Schiedsgerichtsbarkeit**

Die Verordnung (EU) 2022/350 – Ein Blick Richtung UK



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



This investigation has taken account of a number of factors, including RT's relationship with the Russian Federation. It has recognised that RT is funded by the Russian state, which has recently invaded a neighbouring sovereign country. We also note new laws in Russia which effectively criminalise any independent journalism that departs from the Russian state's own news narrative, in particular in relation to the invasion of Ukraine. We consider that given these constraints it appears impossible for RT to comply with the due impartiality rules of our Broadcasting Code in the circumstances.

We recognise that RT is currently off air in the UK, as a result of sanctions imposed by the EU since the invasion of Ukraine commenced. We take seriously the importance, in our democratic society, of a broadcaster's right to freedom of expression and the audience's right to receive information and ideas without undue interference. We also take seriously the importance of maintaining audiences' trust and public confidence in the UK's broadcasting regulatory regime.

Taking all of this into account, as well as our immediate and repeated compliance concerns, we have concluded that we cannot be satisfied that RT can be a responsible broadcaster in the current circumstances. Ofcom is therefore revoking RT's licence to broadcast with immediate effect.

Übersicht (I)

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Die Verordnung (EU) 2022/350 – Rechtsschutz



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

8. März 2022

The screenshot shows the InfoCuria Case-law website interface. At the top left is the InfoCuria logo, which includes a scale of justice and the text 'CVRIA'. To the right of the logo is the text 'InfoCuria Case-law'. In the top right corner, there is a language selection dropdown menu set to 'English (en)'. Below the header, a breadcrumb trail reads 'Home > Search form > List of results > Case information'. On the left side, there is a 'SECTIONS' menu with three items: 'Title', 'Documents in the Case', and 'Legal analysis of the decision or of the case'. The main content area displays the case title 'RT France v Council Case T-125/22' in a grey box. Below this, there is another grey box labeled 'Documents in the Case' with the text 'Information not available' in blue. In the top right corner of the main content area, there is a 'Start printing' button.

Die Verordnung (EU) 2022/350 – Rechtsschutz

EuG, Urteil v. 15. Juni 2017,
[Rs. T-262/15](#), **Kiselev/Rat**

– ein **Hinweis zu Erfolgchancen von Rechtsschutz?**

- Streitgegenstand: Sanktionen gegen Dmitrii Konstantinovich Kiselev, **Leiter der russischen föderalen staatlichen Nachrichtenagentur „Rossiya Segodnya“**.
- Antrag beim EuG auf Aufhebung der auf Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, gestützten Sanktionen
- EuG wies Antrag von Herrn Kiselev insgesamt ab...



Die Verordnung (EU) 2022/350 – Rechtsschutz

„Der **Erllass restriktiver Maßnahmen** insbesondere gegen Personen, welche die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung aktiv unterstützen, **entspricht dem in Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV genannten Ziel, nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken.**“ (Tz. 81)

„In diesem Zusammenhang ist ... darauf hinzuweisen, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. März 2014 die Resolution 68/262 ... verabschiedet hat, mit der die Generalversammlung ... alle Parteien aufgefordert, ... alle einseitigen Handlungen und **hetzerische Rhetorik**, die die Spannungen verschärfen könnten, zu unterlassen... Daher ist der Schluss zu ziehen, dass die Voraussetzung der **Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Ziels** im vorliegenden Fall erfüllt ist.“ (Tz. 82 f.)

„(Aus) der Rechtsprechung zur gerichtlichen Kontrolle der Wahrung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** (ergibt sich), dass der Unionsgesetzgeber über ein weites **Ermessen** in Bereichen verfügt, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen vornehmen muss. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, **offensichtlich ungeeignet ist**“. (Tz. 88)

Die Verordnung (EU) 2022/350 – Rechtsschutz

Bezüglich der **Beschränkungen der Meinungsfreiheit** verweist das EuG auf die Rspr. des EGMR:

- **Meinungsfreiheit** ist wesentliche Grundlage einer demokratischen Gesellschaft und eine wichtige Voraussetzung für ihren Fortschritt und die Entfaltung des Einzelnen;
- Sie **schützt** grundsätzlich nicht nur die „Informationen“ oder „Ideen“, die wohlwollend aufgenommen oder als harmlos oder neutral eingestuft werden, sondern **auch solche, die verletzen, schockieren oder beunruhigen**, um den Pluralismus, die Toleranz und den Geist der Offenheit sicherzustellen, ohne die es keine demokratische Gesellschaft gibt.
- Diese Freiheit unterliegt **zwar Ausnahmen**, diese sind jedoch eng auszulegen und die Erforderlichkeit, sie zu beschränken, muss überzeugend dargelegt werden und setzt ein **zwingendes gesellschaftliches Bedürfnis** voraus.
- Art. 10 Abs. 2 EMRK lässt **kaum Raum für Beschränkungen** der Meinungsfreiheit auf dem Gebiet des **politischen Diskurses oder von Fragen von allgemeinem Interesse**. Grundsätzlich erfordern Äußerungen zu solchen Fragen von allgemeinem Interesse einen starken Schutz, im Gegensatz zu solchen, die Gewalt, Hass, Fremdenfeindlichkeit oder sonstige Formen der Intoleranz rechtfertigen, die normalerweise nicht geschützt sind. Es liegt in der Natur des politischen Diskurses, dass er kontrovers und oft heftig geführt wird, gleichwohl liegt er im öffentlichen Interesse, außer wenn Grenzen überschritten werden und zu Gewalt, Hass oder Intoleranz aufgerufen wird.

Die Verordnung (EU) 2022/350 – Rechtsschutz

- **ABER** (so EuG weiter): Diese Grundsätze des EGMR wurden in Bezug auf Situationen aufgestellt, in denen ein EMRK-Staat gegen eine in ihm ansässige Person repressive Maßnahmen, oft strafrechtlicher Natur, ergriffen hatte und in denen diese Person sich zu ihrer Verteidigung gegenüber diesem Staat auf die Meinungsfreiheit berief.
- **HIER**: Kläger ist ein in Russland ansässiger russischer Staatsbürger, der mit Dekret von Präsident Putin zum Leiter von RS, einem „Einheitsunternehmen“ des russischen Staates, ernannt wurde.
- **DAHER**:
 - „Feststellungen von **Behörden zweier Mitgliedstaaten**, die die betreffenden Sendungen prüften, sind **stichhaltige Beweise** für die Tatsache, dass der Kläger für die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung Propaganda betrieb.“ (Tz. 107)
 - „Der **Erllass restriktiver Maßnahmen** gegen den Kläger durch den Rat **wegen** seiner **Propaganda** für die die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung kann **nicht als unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts des Klägers auf freie Meinungsäußerung** angesehen werden“ (Tz. 112)
 - „**Andernfalls wäre es nämlich für den Rat unmöglich, sein politisches Ziel zu verfolgen, dadurch Druck auf die russische Regierung auszuüben, dass restriktive Maßnahmen nicht nur gegen Personen erlassen werden, die für die Handlungen und politischen Maßnahmen dieser Regierung im Zusammenhang mit der Ukraine verantwortlich sind, oder gegen Personen, die solche Handlungen oder politischen Maßnahmen durchführen, sondern auch gegen Personen, die Letztere aktiv unterstützen.**“ (Tz. 113)

Die Verordnung (EU) 2022/350 – Rechtsschutz

„... (Der) Begriff der **aktiven Unterstützung** erfasst jene Formen der Unterstützung, die aufgrund ihrer quantitativen oder qualitativen Bedeutung zur Fortführung der die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung beitragen. Dieser Begriff **beschränkt sich nicht auf eine materielle Unterstützung**, sondern umfasst auch die Unterstützung, die der Leiter von RS, eines „Einheitsunternehmens“ des russischen Staates, der vom Präsidenten dieses Staates ernannt worden war und der letztlich für die Handlungen und politischen Maßnahmen verantwortlich ist, die der Rat verurteilt und auf die er mit dem Erlass der betreffenden restriktiven Maßnahmen reagieren möchte, leisten kann.

In dieser Hinsicht trifft es zwar zu, dass **bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von restriktiven Maßnahmen** betreffend den Kläger **zu prüfen ist, ob diese die russischen Journalisten davon abhalten, sich frei zu politischen Fragen von allgemeinem Interesse, wie den die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung, zu äußern. Das wäre eine schädliche Auswirkung auf die Gesellschaft insgesamt.** Allerdings ist dies hier nicht der Fall, da die Lage des Klägers das besondere, ja einmalige Merkmal aufweist, dass er Propaganda zur Unterstützung der die Ukraine destabilisierenden Handlungen und politischen Maßnahmen der russischen Regierung betreibt, indem er sich der Mittel und des Einflusses bedient, die er als Leiter von RS besitzt, wobei er diese Position aufgrund eines Dekrets von Präsident Putin selbst erlangt hat.“ (Tz. 114 – 117)

Übersicht (I)



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern (EKI-Richtlinie)

- **Ziel:** Durch diese Richtlinie wird ein **Verfahren zur Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen („EKI“)** sowie ein **gemeinsamer Ansatz für die Bewertung der Notwendigkeit eines besseren Schutzes derartiger Infrastrukturen** eingeführt, um zum Schutz der Menschen beizutragen (Art. 1)
- **Begriffsbestimmungen** (Art. 2)
„**kritische Infrastruktur**“ die in einem Mitgliedstaat gelegene **Anlage**, ein **System** oder ein **Teil** davon, die **von wesentlicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen**, der Gesundheit, der Sicherheit und des wirtschaftlichen oder sozialen Wohlergehens der Bevölkerung sind und **deren Störung oder Zerstörung erhebliche Auswirkungen auf einen Mitgliedstaat hätte**, da diese Funktionen nicht aufrechterhalten werden könnten;
„**europäische kritische Infrastruktur**“ oder „EKI“ eine in einem Mitgliedstaat gelegene kritische Infrastruktur, deren Störung oder Zerstörung **erhebliche Auswirkungen in mindestens zwei Mitgliedstaaten** hätte. Die **Tragweite** dieser Auswirkungen wird **anhand sektorübergreifender Kriterien bewertet**. Dies schließt die Auswirkungen sektorübergreifender Abhängigkeiten auf andere Arten von Infrastrukturen ein;“

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Ermittlung von EKI nach Richtlinie 2008/114/EG (Art. 3 Abs. 1 und 2)

- Jeder **Mitgliedstaat** ermittelt die potenziellen EKI, die sowohl die sektorübergreifenden als auch die sektorspezifischen Kriterien erfüllen
- „Die **sektorübergreifenden Kriterien** ... umfassen:
 - Opfer (bewertet anhand der möglichen Anzahl von Toten oder Verletzten);
 - **wirtschaftliche Folgen** (bewertet anhand des wirtschaftlichen Verlusts und/oder der Minderung der Qualität von Erzeugnissen oder Dienstleistungen; einschließlich möglicher Auswirkungen auf die Umwelt);
 - **Auswirkungen auf die Öffentlichkeit** (bewertet anhand der Auswirkungen auf das Vertrauen der Öffentlichkeit, des physischen Leids und der Störung des täglichen Lebens; einschließlich des Ausfalls wesentlicher Dienstleistungen).
 - Die Grenzwerte für die sektorübergreifenden Kriterien leiten sich ab aus der **Schwere der Auswirkungen einer Störung oder Zerstörung einer bestimmten Infrastruktur**. Die genauen Grenzwerte für die sektorübergreifenden Kriterien werden im Einzelfall von den im Hinblick auf eine bestimmte Infrastruktur jeweils betroffenen Mitgliedstaaten festgelegt.“

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Ermittlung von EKI nach Richtlinie 2008/114/EG (Art. 3 Abs. 1 und 2)

- Jeder **Mitgliedstaat** ermittelt die potenziellen EKI, die sowohl die sektorübergreifenden als auch die sektorspezifischen Kriterien erfüllen
- „Die **sektorübergreifenden Kriterien** ... umfassen:
 - Opfer (bewertet anhand der möglichen Anzahl von Toten oder Verletzten);
 - **wirtschaftliche Folgen** (bewertet anhand des wirtschaftlichen Verlusts und/oder der Minderung der Qualität von Erzeugnissen oder Dienstleistungen; einschließlich möglicher Auswirkungen auf die Umwelt);
 - **Auswirkungen auf die Öffentlichkeit** (bewertet anhand der Auswirkungen auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien, einschließlich der Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Medien);
- Die Grenzwerte für die sektorspezifischen Kriterien werden im Einzelfall von den Mitgliedstaaten festgelegt. Die Grenzwerte für die sektorübergreifenden Kriterien werden im Einzelfall von den Mitgliedstaaten festgelegt. Die Grenzwerte für die sektorübergreifenden Kriterien werden im Einzelfall von den Mitgliedstaaten festgelegt.

→ EKI kann nach Definition auch sein:

grenzüberschreitende Rundfunkverbreitungsinfrastruktur
grenzüberschreitende Rundfunkprogramminfrastruktur

ABER:

Nur Energie- und Verkehrssektor erfasst

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

16. Dezember 2020: **Vorschlag** der Kommission **für eine Richtlinie** des EP und des Rates **über die Resilienz kritischer Einrichtungen - COM(2020) 829 final (RCE-Directive)**

- **Ziel:** durch Betrachtung von physischen und von Cyberrisiken einen ganzheitlichen Ansatz zum Schutz kritischer Infrastrukturen zu schaffen, um damit eine maßgebliche Verbesserung der Schutzmöglichkeiten herbeizuführen
- Ausdehnung der auf wesentlich mehr Wirtschaftszweige, u.a. auch **digitale Infrastruktur** (hier: Betreiber von Internet-Knoten, DNS-Diensteanbieter, TLD-Namenregister, Anbieter von Cloud-Computing-Diensten, Anbieter von Rechenzentrumsdiensten, Betreiber von Inhaltzustellnetzen, Vertrauensdiensteanbieter, Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikationsnetze oder Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste, soweit deren Dienste öffentlich zugänglich sind)
- Einführung eines **Verfahren, mit dem die Mitgliedstaaten mithilfe gemeinsamer Kriterien auf der Grundlage einer nationalen Risikobewertung kritische Einrichtungen ermitteln können**
- Abkehr vom Schutz kritischer Infrastrukturen hin zur **Resilienz** (Widerstandsfähigkeit) **kritischer Einrichtungen:** auf einem All-Gefahrenansatz basierende **Risikoanalysen** in den relevanten Einrichtungen aus den Ergebnissen der Risikoanalysen sollen Maßnahmen abgeleitet werden (**Risikobewertung**), die eine Erhöhung von Resilienz erwarten lassen; diese sollen in zu erstellende **Resilienzpläne** einfließen

→ Weiterhin nicht erfasst: (digitale) Medien & Soziale Netzwerke

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Richtlinie (EU) 2016/1148 vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (sog. NIS-Richtlinie)

- **Mindestharmonisierung** (Art. 3)
- **Ziel:** Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen festgelegt, mit denen ein **hohes gemeinsames Sicherheitsniveau von Netz- und Informationssystemen** in der Union erreicht werden soll, um so das **Funktionieren des Binnenmarkts** zu verbessern (Art. 1 Abs. 1).
- **Gegenstände (Art. 1 Abs. 2):** „Zu diesem Zweck sieht diese Richtlinie Folgendes vor:
 - a) die Pflicht für alle Mitgliedstaaten, eine **nationale Strategie für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen** festzulegen [...]
 - d) **Sicherheitsanforderungen und Meldepflichten** für die **Betreiber wesentlicher Dienste** und für **Anbieter digitaler Dienste; ...**“
- Erfasste Dienste:
 - Betreiber wesentlicher Dienste: Art. 4 Nr. 4 i. V. m. Anhang II Sektor 7 → **Betreiber digitaler Infrastruktur** (I)
 - Arten digitaler Dienste: Anhang I → **Cloud-Computing-Dienst**

Nur erfasst: Infrastruktur

Nicht erfasst: (digitale) Medien

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Richtlinie (EU) 2016/1148 vom 6. Juli 2016 (sog. NIS-Richtlinie)

Artikel 7 - **Nationale Strategie für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen**

(1) Jeder Mitgliedstaat legt eine nationale Strategie für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen fest, in der die **strategischen Ziele** und **angemessene Politik- und Regulierungsmaßnahmen** bestimmt werden, mit denen ein **hohes Sicherheitsniveau von Netz- und Informationssystemen** erreicht und aufrechterhalten werden soll, und die mindestens die in Anhang II genannten Sektoren und die in Anhang III genannten Dienste abdeckt.

Die nationale Strategie für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen behandelt insbesondere die folgenden Aspekte:

...

c) die Bestimmung von **Maßnahmen zur Abwehrbereitschaft, Reaktion und Wiederherstellung**, einschließlich der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor;

d) eine Aufstellung der **Ausbildungs-, Aufklärungs- und Schulungsprogramme** im Zusammenhang mit der nationalen Strategie für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen;

...

f) einen **Risikobewertungsplan** zur Bestimmung von Risiken;

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

16. Dezember 2020: **Vorschlag** der Kommission **für eine Richtlinie** des EP und des Rates **über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union** und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (**NIS-2**) (COM(2020)823)

- Der neue Vorschlag trägt der sich verändernden Bedrohungslage und dem digitalen Wandel Rechnung, der durch die **COVID-19-Krise** beschleunigt wurde.
- Mit den neuen Vorschriften sollen u.a. die Sicherheitspflichten für Unternehmen verschärft, strengere Aufsichtsmaßnahmen für die nationalen Behörden eingeführt und der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden.

- **Zusätzlich erfasst: Plattform für Dienste sozialer Netzwerke**
- **Weiterhin nicht erfasst: (digitale) auditive und audiovisuelle Mediendienste**

Aber in Deutschland:

- **BAK (Branchenarbeitskreis) Medien im UP KRITIS (öffentlich-private Kooperation zwischen Betreibern Kritischer Infrastrukturen, deren Verbänden und den zuständigen staatlichen Stellen)**
- **Austausch zu Themen aus dem Bereich der Sicherstellung von Mediendienstleistungen**
- **Insbesondere Austausch zu Schutz vor Gefahren im Cyberraum (einschließlich Fake-News)**

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates (1. und 2. Oktober 2020)

„Mindestens 20 % der Mittel aus der **Aufbau- und Resilienzfazilität** werden für den **digitalen Wandel**, einschließlich für KMU, zur Verfügung gestellt werden. Zusammen mit den Mitteln aus dem MFR sollten diese zur Verwirklichung von Zielen wie z. B. den folgenden beitragen: ...

Verbesserung der Fähigkeit der EU, sich vor Cyberbedrohungen zu schützen, für ein sicheres Kommunikationsumfeld zu sorgen, insbesondere durch Quantenverschlüsselung, ...“ (Tz. 8)

„Der Europäische Rat ... fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, ... **insbesondere bei wichtigen Anlagen und Einrichtungen, die in den von der EU koordinierten Risikobewertungen als kritisch und sensibel eingestuft werden, die einschlägigen Beschränkungen für Hochrisikolieferanten anzuwenden**. Der Europäische Rat betont, dass potenzielle 5G-Anbieter auf der Grundlage gemeinsamer objektiver Kriterien bewertet werden müssen“ (Tz. 11).

Putins Werk und Chinas Beitrag?

Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development (4.2.2022)

Die Medien als kritische Infrastruktur - KRITIS-Regulierung

Schlussfolgerungen des Rates zur Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade v. 22. März 2021

- „HEBT HERVOR, dass die **Cybersicherheit für den Aufbau eines widerstandsfähigen, grünen und digitalen Europas** von wesentlicher Bedeutung ist, und BEGRÜßT die Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Die Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade“, in der ... dargelegt wird, wie die **Menschen, Unternehmen und Organe und Einrichtungen vor Cyberfällen und -bedrohungen geschützt** werden und gleichzeitig das Vertrauen von Personen und Organisationen in die Fähigkeit der EU zur Förderung sicherer und zuverlässiger Netz- und Informationssysteme, Infrastrukturen und Netzanbindungen gestärkt und **ein globaler, offener, freier, stabiler und sicherer Cyberraum gefördert und geschützt wird, der auf Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegründet ist;**“
- „WEIST DARAUF HIN, dass das gemeinsame und umfassende Konzept der EU für die **Cyberdiplomatie** darauf abzielt, zur **Konfliktverhütung**, zur **Eindämmung von Cyberbedrohungen** und zu größerer Stabilität in den internationalen Beziehungen beizutragen; BESTÄTIGT in diesem Zusammenhang ERNEUT sein Engagement für die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten in Bezug auf den Cyberraum und dass alle diplomatischen Bemühungen der EU vorrangig darauf abzielen sollten, die Sicherheit und Stabilität im Cyberraum durch verstärkte internationale Zusammenarbeit zu fördern und das **Risiko von Fehleinschätzungen, Eskalationen und Konflikten, die sich möglicherweise aus IKT-Vorfällen ergeben, zu verringern**,
- und UNTERSTÜTZT die **Weiterentwicklung und Umsetzung vertrauensbildender Maßnahmen** auf regionaler und internationaler Ebene ... und BESTÄTIGT ERNEUT die **Geltung des Völkerrechts** – insbesondere der Charta der Vereinten Nationen in ihrer Gesamtheit – im Cyberraum;“

Bedarf nach Neujustierung?

- Wie steht es mit Abschreckung im Cyberraum?
- Wie steht es mit individueller und kollektiver Selbstverteidigung im Cyberraum?
- Wie steht es mit Schutzpflichten im Cyberraum?

Übersicht (I)

Zur völker-, verfassungs- und primärunionsrechtlichen Einordnung des Geschehens

Die Verordnung (EU) 2022/350 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren

Die primärrechtliche Grundlage

Der Inhalt

Das Verhältnis zu mitgliedstaatlichen medienrechtlichen Maßnahmen

Rechtsschutz

Die Medien als kritische Infrastruktur in Krisensituationen

Die KRITIS-Regulierung – Stand und Perspektive

Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Die Medien als kritische Infrastruktur - Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

Vorbild: Screening-VO (EU) 2019/452 v. 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union?

- gemeinsamer Rahmen für die jeweilige Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen auf mitgliedstaatlicher Ebene auf die ausschließliche Kompetenz der EU nach Art. 207 Abs. 2 AEUV gestützt;
- In materiell-rechtlicher Hinsicht definiert die Verordnung den Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dahingehend, dass sie klarstellt, was sekundärrechtlich von den Mitgliedstaaten als öffentliche Sicherheit und Ordnung verstanden werden darf, die Anknüpfungspunkt einer diesbezüglichen Gefahrenabwehr mittels Investitionskontrolle sein kann.
- Bei der Feststellung, ob eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung voraussichtlich beeinträchtigt, können die Mitgliedstaaten und die Kommission nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) und e) der Verordnung ihre potenziellen Auswirkungen u.a. auf „a) **kritische Infrastrukturen** physischer oder virtueller Art, **einschließlich ... Kommunikation, Medien,**“ ... sowie „e) die **Freiheit und Pluralität der Medien**“ berücksichtigen.

Die Medien als kritische Infrastruktur - Vielfaltssicherung und Investitionsregulierung

§ 55a Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - Voraussichtliche Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit

- (1) Bei der Prüfung einer **voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit** kann insbesondere berücksichtigt werden, ob das inländische Unternehmen
 - 1. Betreiber einer Kritischen Infrastruktur im Sinne des BSI-Gesetzes ist, ...
 - (2. – 4.: weitere BSI-bezogene Aspekte)...
 - 6. ein **Unternehmen der Medienwirtschaft ist, das zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt und sich durch besondere Aktualität und Breitenwirkung auszeichnet,**
[...]
- (3) Bei der Prüfung einer voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit kann ferner auch berücksichtigt werden, ob
 - der **Erwerber unmittelbar oder mittelbar von der Regierung, einschließlich sonstiger staatlicher Stellen oder Streitkräfte, eines Drittstaates, kontrolliert** wird, ...
 - Eine Kontrolle [in diesem Sinne] kann insbesondere aufgrund der **Eigentümerstruktur** oder in Form einer **Finanzausstattung** durch die Regierung, einschließlich sonstiger staatlicher Stellen oder Streitkräfte, eines Drittstaates, die über ein geringfügiges Maß hinausgeht, ausgeübt werden.

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektive(re)n Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung - Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Allgemeine Hemmnisse bei Verletzung von Gemeinwohlinteressen



- Völkerrechtliche Grenzen:
- **Territoriale Souveränität** von Drittstaaten; Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten
- **Genuine link** (z.B. wenn gemeinwohlunverträgliche Angebote sich in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in einem Drittstaat richten oder im Drittstaat einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen)

Strafrechtliche Dimensionen bei Verletzung von Gemeinwohlinteressen



- **Anonymität** des Rechtsverletzers oder Auftreten unter Pseudonym;
- unzureichende **Personalisierung** der Strafverfolgungsbehörden;
- **Fehlen einer universellen oder zumindest EU-weiten Strafbarkeit** der Verletzung von Gemeinwohlinteressen (jenseits Kinderpornographie (hier Regelungen des Europarates), Rassismus und Fremdenfeindlichkeit), z.B. durch Hate Speech und/oder sonstige verfassungs- oder grundwertefeindliche Propaganda.

- **Rahmenbeschluss** 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung und nationalen oder ethnischen Herkunft unter Strafe zu stellen.

Strafrechtliche Dimensionen bei Verletzung von Gemeinwohlinteressen

Ausblick: EU-weite Verpflichtung zur Strafbarkeit der Verletzung von Gemeinwohlinteressen

- Art. 83 Abs. 1 AEUV: Rat und EP können durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen **besonders schwerer Kriminalität** festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf gemeinsamer Grundlage zu bekämpfen, eine **grenzüberschreitende Dimension** haben.
 - Derartige Kriminalitätsbereiche sind **derzeit**: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.
- Art. 83 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV: „Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem **andere Kriminalitätsbereiche** bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen.“



Strafrechtliche Dimensionen bei Verletzung von Gemeinwohlinteressen

Ausblick: EU-weite Verpflichtung zur Strafbarkeit der Verletzung von Gemeinwohlinteressen



- 9.12.2021: Europäische Kommission – Mitteilung – „**A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime**“, in deren Ergebnis ein (einstimmiger) Beschluss des Rates erfolgen soll, mit dem Hate Speech und Hasskriminalität als solche andere Bereiche der Kriminalität ermittelt werden - COM(2021) 777 final
- In einem zweiten Schritt könnte eine Richtlinie zur Harmonisierung der Definition von Hassreden und Hasskriminalität und der entsprechenden Strafen verabschiedet werden.

Übersicht (II)

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektive(re)n Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung - Herkunftslandprinzip und seine Grenzen



- **Herkunftslandprinzip**
 - Ausgangspunkt für die Übertragung der Aufsichtsbefugnisse an die Organe der Mitgliedstaaten, in denen der Anbieter seiner Sitz hat (Herkunftsstaat)
 - setzt mit Blick auf Gemeinwohlinteressen sowohl **Aufsichtsfähigkeit und –willigkeit der danach zuständigen Regulierungsbehörden** als auch **hinreichende Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden** auf Ebene der EU/des EWR/des Europarates voraus
-
- Abweichung: **Marktortprinzip**
 - In DSA-E (Art. 1 Abs. 3) wie DMA-E (Art. 1 Abs. 2) vorgesehen
 - Vorbilder u.a. in DSGVO und im EU-Finanzmarktrecht
 - Voraussetzung lt. DSA-E: „substantial connection“

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektive(re)n Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung - Lehren aus dem X-Hamster Verfahren

- LfM NRW wird 2019 bei Sichtung auf <https://de.xhamster.com/> aufmerksam, ein Portal, das auf Deutschland ausgerichtet ist und gegen Bestimmungen des JMStV verstößt.
- Da Anbieterin des Portals ihren Sitz in Zypern hat, setzt die LfM NRW im **Oktober 2019** die Medienaufsicht in Zypern zwecks Prüfung eigener Maßnahmen über den Sachverhalt in Kenntnis.
- Die Cyprus Radiotelevision Authority informiert im **Oktober 2019** die LFM NRW, dass sie im konkreten Fall keine Vorbehalte gegen das Vorgehen der LFM NRW gegen die zypriotische Anbieterin habe.
- Mit Schreiben vom **Oktober 2019** wird die Anbieterin im Verwaltungsverfahren angehört. Keine Reaktion.
- **März 2020**: Befassung der KJM – Beschluss über Beanstandung und Untersagung des Angebots; Umsetzung durch Bescheid der LfM NRW; Zustellung des Bescheides
- Weil eine gesetzeskonforme Anpassung des Angebotes durch die Inhaberin unterbleibt und eine Vollstreckung des Bescheides auf Zypern mangels entsprechender Übereinkommen nicht möglich ist, beginnt die LFM NRW, den Host-Provider der Webseite zu ermitteln.

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Lehren aus dem X-Hamster Verfahren

- **August 2020:** Hinweisschreiben der jeweils zuständigen Landesmedienanstalten an die marktstärksten Access-Provider in Deutschland zur Rechtswidrigkeit des Angebots und zur Möglichkeit von Sperrverfügungen
- **September 2020:** LFM NRW setzt die Host-Providerin von der Rechtswidrigkeit des Angebotes in Kenntnis und forderte sie mit Fristsetzung dazu auf, das Angebot für den Abruf aus Deutschland nicht mehr zugänglich zu machen oder eine geschlossene Benutzergruppe einzurichten.
- **Reaktion der Host-Providerin:** Es besteht kein Zugang zu den Servern der Inhalteanbieterin; keine Vornahme einer jugendschutzkonformen Ausgestaltung des Angebotes möglich; für die Inhalte auf <https://de.xhamster.com/> nicht verantwortlich
- **Oktober 2020:** Da es sich um eine Host-Providerin mit Sitz in den Niederlanden handelt, setzt die LFM NRW die Medienaufsicht in den Niederlanden zwecks Prüfung eigener Maßnahmen verbunden mit der Frage, ob Maßnahmen durch die LFM NRW ergriffen werden können, über den Sachverhalt in Kenntnis.
- **November 2020:** Commissariaat voor de Media informiert die LFM NRW, dass sie im konkreten Fall keine Vorbehalte gegen das Vorgehen der LFM NRW gegen die niederländische Anbieterin habe

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Lehren aus dem X-Hamster Verfahren

- **Dezember 2020:** Anhörung der Host-Providerin im Verwaltungsverfahren; keine Reaktion
- **Mai 2021:** KJM entscheidet einstimmig, dass gegenüber der Host-Providerin eine Sperrung des Angebotes für den Abruf aus Deutschland angeordnet wird, weil sich die Maßnahmen gegenüber der Inhalteanbieterin als erfolglos erwiesen haben.
- **Juni 2021:** Erlass des entsprechenden Verwaltungsbescheids durch die LfM NRW; gegenüber der Host-Providerin wird gemäß § 109 Abs. 3 MStV eine Sperrung des Telemedienangebots <https://de.xhamster.com/> für den Abruf aus Deutschland angeordnet. Bescheid gilt seit dem **25.08.2021** als zugestellt und ist nunmehr bestandskräftig.
- **November 2021:** Anhörung der Access-Provider

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Lehren aus dem X-Hamster Verfahren

- **30.11.2021:** Beschluss des VG Düsseldorf (27 L 1414/20):
- 1. Der Anwendbarkeit der Vorschriften des JMStV steht nicht der Umstand entgegen, dass die Antragstellerin ihren Sitz nicht im Bundesgebiet, sondern auf Zypern hat. Insbesondere ist das sog. Herkunftslandprinzip der Richtlinie 2000/31/EG (E-Commerce-Richtlinie) nicht als Kollisionsregel einzuordnen.
- 2. Die Vorschrift des § 20 Abs. 6 Satz 2 JMStV a.F., die gerade eine Sonderregelung für den Fall trifft, dass der Anbieter keine Niederlassung im Inland hat, setzt implizit die Möglichkeit des Vorgehens gegen einen im Ausland ansässigen Anbieter voraus.
- 3. Weder Art. 3 Abs. 1 GG noch Art. 12 Abs. 1 GG gebieten die Aufstellung eines behördlichen Eingriffskonzepts für die zeitliche Reihenfolge des Einschreitens gegen Anbieter von Telemedienangeboten im Unionsgebiet außerhalb Deutschlands, die pornografische Inhalte frei zugänglich anbieten.
- 4. Das frei zugängliche Angebot pornografischer Inhalte im Internet durch Anbieter mit Sitz im Unionsgebiet außerhalb Deutschlands dürfte eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip aus Art. 3 Abs. 2 TMG a.F. i.V.m. Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-Richtlinie begründen.

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Lehren aus dem X-Hamster Verfahren

- **3.3.2022:** einstimmiger Beschluss der KJM:
- Es wird ggü. den fünf marktstärksten Access-Provider in Deutschland gemäß § § 14 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1, Abs. 4 JMStV i. V. m. § 109 Abs. 3 MStV eine Sperrung des Telemedienangebots <https://de.xhamster.com/> für den Abruf aus Deutschland angeordnet.
- Die Access-Provider erfüllen ihre vorgenannte Verpflichtung, wenn sie den Zugriff auf das Angebot mittels einer DNS-Sperre unterbindet.
- **März 2022: Aus „de.xhamster.com“ wird „deu.xhamster.com“**
- Es bestehen zudem Alternativdomains wie „xhamster2.com“, die am Ende exakt die gleiche Website darstellen wie die Hauptdomain.

Was tun?

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Lehren aus dem X-Hamster Verfahren

- **„Müsste nicht Regulierung im Netz** bei diesen Fällen illegaler Inhalte, wie etwa Volksverhetzung und Holocaustleugnung, **viel schneller funktionieren?**
- **Müssten Zugriffsrechte nicht viel zügiger vorhanden sein?**
- Müssten wir bei offensichtlich rechtswidrigen Inhalten **nicht deutlich früher auf Access-Provider** zugehen können, wenn der originäre Anbieter bewusst nicht reagiert?
- Der entscheidende Punkt ist die **Haftungskaskade nach dem TMG**. Dort muss klarer geregelt werden, wann die Verantwortung welcher Stufe in der Verbreitung adressiert werden kann und es müssten **Vollstreckungsabkommen** zwischen den Mitgliedstaaten geschlossen werden.“
(Dr. Laura Braam, LfM NRW, 25.01.2022)
<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/landesmedienanstalt-nrw-sperrverfuegung-pornoseiten-jugendschutz-xhamster/>
- Bedarf es nicht **zusätzlicher Regulierung in Bezug auf Umgehungstatbestände bei überwiegender oder gar Inhaltsgleichheit des Angebots?**

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektive(re)n Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

- **Irrweg NetzDG:** VG Köln, Beschluss vom 01.03.2022 – 6 L 1277/21
- „Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Einrichtung des Bundesamts für Justiz (BfJG) untersteht das vom Bund als Bundesoberbehörde eingerichtete Bundesamt für Justiz dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz. Damit ist das Bundesamt für Justiz entgegen Art. 30 Abs. 1 AVMD-RL weder rechtlich von der Regierungsstelle getrennt noch funktionell von der Regierung unabhängig. Zudem nimmt es entgegen Art. 30 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 AVMD-RL Weisungen des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz entgegen. Von der von der AVMDRL geforderten Staatsferne kann nicht die Rede sein.
- Hieran ändert auch Art. 30 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 AVMD-RL nichts, der vorsieht, dass dies einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegensteht. Insbesondere kann die Aufgabenzuweisung an das Bundesamt für Justiz und die damit einhergehende Weisungsunterworfenheit des Bundesamts für Justiz gegenüber dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz nicht mit dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG begründet werden.“ ...

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

- **Irrweg NetzDG:** VG Köln, Beschluss vom 01.03.2022 – 6 L 1277/21
- „Vor dem Hintergrund, dass eine **Wahrung des** in Art. 28b Abs. 5 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 und 2 AVMD-RL verankerten **Grundsatzes der rechtlichen und funktionellen Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden unter gleichzeitiger - wenn auch gelockerter – demokratischer Anbindung auch bei den Landesmedienbehörden** (vgl. beispielsweise für die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, §§ 87 ff. des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen) **verfassungsrechtlich unbedenklich** ist, vgl. etwa zur Vereinbarkeit der Kommission für Zulassung und Aufsicht als gemeinsames Organ der Landesmedienanstalten mit dem Demokratieprinzip eingehend BVerwG, Urteil vom 15. Juli 2020 - 6 C 6.19 -, juris, Rn. 36 ff., erschließt sich für die Kammer nicht, wieso der Gesetzgeber sich gegen eine Rechtfertigung etwaiger Einschränkungen des Demokratieprinzips bei Beachtung der Vorgaben der AVMDRL entschieden hat und die Antragsgegnerin unter Berufung auf das Demokratieprinzip auch für die Überwachung der Pflichtenerfüllung der Videosharingplattform-Anbieter eine in den hierarchischen Verwaltungsaufbau eingegliederte Aufgabenwahrnehmung fordert. Damit einhergehend ist auch eine seitens der Antragsgegnerin geltend gemachte scheinbare Widersprüchlichkeit der Organisationsvorgaben in Art. 30 Abs. 1 und 2 AVMD-RL nicht erkennbar.“

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

- **Irrweg NetzDG:** Vor dem Hintergrund der AVMD-RL verankerte der Regulator die demokratische Aufsicht bei der Landesanstalt für Nordrhein-Westfalen der Kommission für Landesmedienanstalten 2020 - 6 C 6.19 -, jedoch sich gegen eine Rechtsbeachtung der Vorgänge auf das Demokratieverständnis

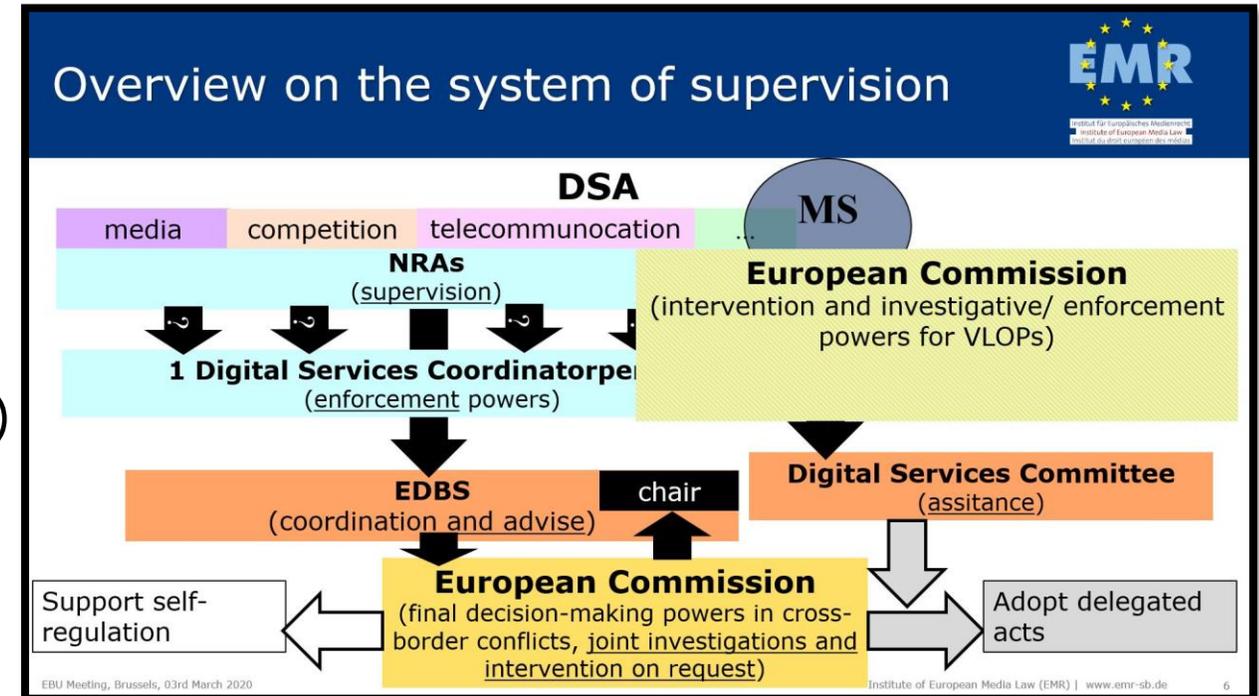
Was folgt (auch) daraus:
Im Zweifel für eine staatsferne Rechtsdurchsetzung in mediengrundrechtssensiblen Bereichen – aus verfassungsrechtlichen Gründen im Blick auf Vorbilder im EU-Sekundärrecht in der Konkurrenz zur Medienregulierung autoritärer und totalitärer Staaten

Videosharingplattform-Anbieter eine in den hierarchischen Verwaltungsaufbau eingegliederte Aufgabenwahrnehmung fordert. Damit einhergehend ist auch eine seitens der Antragsgegnerin geltend gemachte scheinbare Widersprüchlichkeit der Organisationsvorgaben in Art. 30 Abs. 1 und 2 AVMD-RL nicht erkennbar.“

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

- **Risiko DSA:** „neues“ System der Überwachung und Rechtsdurchsetzung
- DSA muss sich in kohärenter Weise in vorhandene Systeme einfügen.
- „Das ist eine schwierige Aufgabe ...

- ... und die Befassung damit würde ein weiteres Webinar füllen.“ (M.D. Cole)



Übersicht (II)

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektive(re)n Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Neue Instrumente einer effektive(re)n Durchsetzung von Medienrecht – Tabu Payment Blocking?

- **GlüStV 2021**
- **§ 9 - Glücksspielaufsicht**
- „(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die für alle Länder oder in dem jeweiligen Land zuständige Behörde kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere
- ...
- 4. den **am Zahlungsverkehr Beteiligten**, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, **nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen, ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen durch die Glücksspielaufsicht bedarf;**“

Staatsferne effektive Rechtsdurchsetzung – Sind die Leitplanken reformbedürftig?

Grenzen grenzüberschreitender Rechtsdurchsetzung

Das Herkunftslandprinzip und seine Grenzen

Lehren aus dem XHamster-Verfahren

Staatsferne Rechtsdurchsetzung – Vom Irrweg NetzDG zum Risiko DSA?

Neue Instrumente einer effektive(re)n Rechtsdurchsetzung

Tabu Payment Blocking?

Getrennt regulieren – vereint schützen ? Neue Chancen im Mehrebenen-System der Regulierung

Neue Instrumente einer effektive(re)n Durchsetzung von Medienrecht – Getrennt regulieren – vereint schützen ?

- **GlüStV 2021**
- **§ 9 - Glücksspielaufsicht**
- „(3a) Die zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden arbeiten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere mit den Strafverfolgungsbehörden, den Landesmedienanstalten, der Bundesnetzagentur, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und dem Bundeskartellamt zusammen und können, soweit dies erforderlich ist, zu diesem Zweck Daten austauschen. Dies gilt für die Landesmedienanstalten im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Glücksspielaufsichtsbehörden entsprechend.“
- **KJM – ZAK – BNetzA – BKartella – BaFin - StA – Hand in Hand**
- **ERGA – GEREK – KOM – EBA (European Banking Authority) – Hand in Hand**

In Vielfalt geeint



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V.

Franz-Mai-Straße 6
66121 Saarbrücken

Deutschland

Telefon **+49 681 906 76676**

Telefax **+49 681 968 638 90**

Mail **emr@emr-sb.de**

Web **emr-sb.de**