



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 27.4.2020  
C(2020) 2823 final

Seiner Exzellenz Herrn Heiko Maas  
Bundesminister des Auswärtigen  
Auswärtiges Amt  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

**Betreff: Notifizierung 2020/26/D**

**Entwurf eines Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland**

**Abgabe von Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535<sup>1</sup> notifizierten die deutschen Behörden der Kommission am 24. Januar 2020 „Artikel 1, §§ 1, 2, 18, 19, 22, 74, 78 bis 96, 117 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2, 16, 21 bis 44 und Artikel 2 des Entwurfes eines Staatsvertrages zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland“.

In der Notifizierungsmittelung begründen die deutschen Behörden den Maßnahmenentwurf und die Anforderungen, die Online-Diensteanbietern von Medieninhalten (sog. „Gatekeeper“) auferlegt wurden, mit der Notwendigkeit, den Medienpluralismus im Internet zu sichern. Darüber hinaus beschreiben die deutschen Behörden den notifizierten Entwurf als teilweise Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU<sup>2</sup> zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

Die Dienststellen der Kommission richteten am 24. März 2020 ein Ersuchen um ergänzende Informationen an die deutschen Behörden, um Klarstellungen in Bezug auf

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text), ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69–92.

den notifizierten Entwurf zu erhalten. Die von den deutschen Behörden am 2. April 2020 übermittelten Antworten werden bei der folgenden Bewertung berücksichtigt.

Die Prüfung des notifizierten Entwurfs hat die Kommission zur Abgabe der folgenden Bemerkungen veranlasst.

### ***Allgemeine Bemerkungen***

In der Notifizierungsmitteilung verweisen die deutschen Behörden auf die grundlegenden Veränderungen in der Medienlandschaft, insbesondere auf die zunehmende Bedeutung bestimmter Online-Dienste (sog. „Gatekeeper“) für die Auffindbarkeit medialer Angebote und den Zugang hierzu. Das Ziel des Vertragsentwurfs besteht nach Angaben der deutschen Behörden darin, den Pluralismus zu erhalten und die Vielfalt zu fördern.

Der Medienpluralismus ist ein Grundwert der Europäischen Union, wie er in Artikel 11 (2) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist. In dieser Hinsicht anerkennt die Kommission das Ziel von Initiativen zur Förderung des Medienpluralismus und teilt es. Auf Unionsebene fördert die Kommission diesen Pluralismus unter anderem durch die Finanzierung des Monitors für Medienpluralismus<sup>3</sup>, der derzeit die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Medienpluralismus in der gesamten EU untersucht.

Die Kommission setzt sich auch dafür ein, die Medienvielfalt und den Medienpluralismus im Online-Umfeld zu wahren und zu fördern. In diesem Zusammenhang hat die Kommission angekündigt, auf EU-Ebene die Verantwortung von Online-Plattformen in Bezug auf Inhalte im angekündigten EU Rechtsakt zu Digitalen Diensten („Digital Services Act“) zu regulieren. Es soll ebenfalls geprüft werden, ob die Rolle von Online Plattformen als Online-„Gatekeeper“ zu neuen *ex ante* Regeln auf EU-Ebene führen soll.<sup>4</sup>

Nach Prüfung des notifizierten Entwurfs und unter Berücksichtigung der Antworten der deutschen Behörden auf das Ersuchen der Dienststellen der Kommission um ergänzende Informationen hat die Kommission indessen gewisse Bedenken hinsichtlich der Frage, ob einige der in dem notifizierten Entwurf enthaltenen Maßnahmen den im Binnenmarkt geschützten freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft in unverhältnismäßiger Weise beschränken könnten. Die Begründung wird nachstehend dargelegt.

### ***Anwendbarkeit der Richtlinie 2000/31/EG***

Auf der Grundlage der der Kommission in dieser Notifizierung zur Verfügung gestellten Informationen ist die Kommission der Auffassung, dass die Richtlinie 2000/31/EG („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“<sup>5</sup>), die den horizontalen Rahmen für Dienste der Informationsgesellschaft bildet, auf die einschlägigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs anwendbar ist.

Die deutschen Behörden machen geltend, dass der notifizierte Entwurf unter Artikel 1 Absatz 6 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr falle, wonach

---

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“, 19.2.2020, COM (2020) 67 final.

<sup>5</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

„Maßnahmen auf gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Ebene, die unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen, von dieser Richtlinie unberührt bleiben“. Um sich auf eine solche Bestimmung zu berufen, müssen die Maßnahmen tatsächlich und objektiv dem Schutz des Medienpluralismus dienen und in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen der Maßnahme stehen. In ähnlichen, relevanten Rechtssachen hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) an die Bedingungen erinnert, die die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, wenn sie Maßnahmen zur Sicherung des Pluralismus ergreifen, welche eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen könnte<sup>6</sup>. Darüber hinaus müssen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 1 Absatz 6, auch wenn die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung des Pluralismus nicht berührt, beim Erlass solcher Maßnahmen das weitere EU-Recht beachten, zu dem auch die Bestimmungen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gehören.

Daher werden mit Artikel 1 Absatz 6 die Bestimmungen der Richtlinie (im Gegensatz zu Artikel 1 Absatz 5) nicht ausgeschlossen, sondern wird vielmehr die Bedeutung hervorgehoben, die die EU dem Schutz des Pluralismus als einem Faktor beimisst, den die Mitgliedstaaten bei der Regulierung der Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft berücksichtigen mögen (vgl. Erwägungsgrund 63 der Richtlinie).

Was den sachlichen Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs angeht, geben die deutschen Behörden sowohl in Artikel 1 als auch in der Notifizierungsmitteilung an, dass die neuen Verpflichtungen für „Telemediendienste“ gelten würden. Wie die deutschen Behörden in ihren Antworten ausgeführt haben, sind „Telemediendienste“ im Telemediengesetz definiert und geregelt, das die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr in deutsches Recht umsetzt und alle Dienste der Informationsgesellschaft umfasst, die weder Rundfunk- noch Telekommunikationsdienste sind. Demzufolge stellen Telemediendienste nach dem Telemediengesetz und dem notifizierten Entwurf Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr dar.

In Anbetracht der Informationen, die die deutschen Behörden im Zusammenhang mit dieser Notifizierung übermittelt haben, ist die Kommission der Auffassung, dass Telemediendienste im Rahmen des notifizierten Entwurfs als Dienste der Informationsgesellschaft gemäß Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr und Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/1535 anzusehen sind.

Die Anwendbarkeit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr auf den notifizierten Entwurf wird auch durch die materiellen Verpflichtungen bestimmt, welche die Aufnahme oder Ausübung der Tätigkeit eines Anbieters von Diensten der Informationsgesellschaft betreffen.<sup>7</sup> Diese Verpflichtungen würden somit in den koordinierten Bereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gemäß Artikel 2 Buchstabe h Ziffer i fallen und wurden folglich in Bezug auf diese Richtlinie bewertet.

---

<sup>6</sup> Siehe z. B. EuGH, Rechtssache C-87/19, und die dort genannte Rechtsprechung.

<sup>7</sup> Dies gilt beispielsweise für die Anzeigepflicht gemäß § 79 oder für die Transparenz von Systemen für die Auswahl und Organisation von Inhalten gemäß § 85 und § 93.

## Vereinbarkeit mit Artikel 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

### Artikel 3 Absatz 1, (2) und (3) der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr legt im sekundären EU-Recht Bestimmungen fest, die dem Grundsatz der Freiheit der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen gemäß Artikel 56 AEUV im Zusammenhang mit Diensten der Informationsgesellschaft entsprechen. Dieser Grundsatz des Binnenmarkts ist auch als Herkunftslandprinzip oder Grundsatz der Herkunftslandkontrolle bekannt.

Nach Absatz 1 muss jeder Mitgliedstaat dafür Sorge tragen, dass die Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Diensteanbieter erbracht werden, den in diesem Mitgliedstaat geltenden innerstaatlichen Vorschriften entsprechen, die in den koordinierten Bereich fallen. Absatz 2 fügt hinzu, dass die Mitgliedstaaten den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aus Gründen einschränken dürfen, die in den koordinierten Bereich fallen.

Der notifizierte Entwurf legt Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft, die Zugang zu Medieninhalten gewähren, bestimmte Verpflichtungen auf, welche die Aufnahme und die Ausübung der Dienstleistungstätigkeiten betreffen. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass diese Verpflichtungen **in den koordinierten Bereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr fallen, wie sie in deren Artikel 2 Buchstabe h definiert werden.**

Im Hinblick auf den **räumlichen Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs** bestätigen die deutschen Behörden in ihrer Antwort auf das Ersuchen der Dienststellen der Kommission um ergänzende Informationen, dass bestimmte Verpflichtungen gemäß dem notifizierten Entwurf (§§ 78 ff. und 91 ff.) für Diensteanbieter (Anbieter von Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediären) gelten würden, die einen Schwellenwert von Nutzern überschreiten, unabhängig davon, ob sie im deutschen Staatsgebiet oder in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. Dies bedeutet, dass bestimmte Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft, die in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland niedergelassen sind, ebenfalls erfasst werden, sofern die Zahlen von täglichen Nutzern pro Monat, denen sie einschlägige Dienste erbringen, die festgelegten Schwellenwerte überschreiten.

Die Verpflichtungen im Rahmen des notifizierten Entwurfs scheinen darüber hinaus von keinem der im Anhang der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr aufgeführten Bereiche abgedeckt zu sein, die gemäß deren Artikel 3 Absatz 3 freigestellt sind.

Der notifizierte Entwurf erlegt daher in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringern Verpflichtungen auf, wie etwa die Pflicht, den deutschen Behörden die Aufnahme der Tätigkeit mindestens einen Monat vorher mitzuteilen (§ 79); die Transparenzverpflichtungen in Bezug auf die Kriterien für die Aggregation, Auswahl, und Präsentation der Inhalte (einschließlich Algorithmen) (§ 93); die Verpflichtung, bestimmten Angeboten Vorrang einzuräumen (§ 94); sowie die Transparenz- und Berichtspflichten und die den deutschen Behörden übertragenen Untersuchungsbefugnisse (§ 95). In ähnlichen Fällen hat der EuGH die Frage welche

Maßnahmen das Potenzial haben, den freien Dienstleistungsverkehr zu beschränken, weit ausgelegt.<sup>8</sup>

Die Kommission ist auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und vorbehaltlich der Prüfung im folgenden Abschnitt der Auffassung, dass die in dem notifizierten Entwurf enthaltenen Verpflichtungen eine Beschränkung der Freiheit der grenzüberschreitenden Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft darstellen könnten, was einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr darstellen würde, da sie für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft gelten würden.

#### Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr sieht vor, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um in Bezug auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft von Absatz 2 abzuweichen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die deutschen Behörden haben nicht geltend gemacht, dass die im notifizierten Entwurf enthaltenen restriktiven Maßnahmen, die vom Grundsatz der Herkunftslandkontrolle abweichen, gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gerechtfertigt sind. Der Vollständigkeit halber hat die Kommission dennoch geprüft, ob die genannte Ausnahme nach Artikel 3 Absatz 4 auf diesen besonderen Fall anwendbar sein könnte.

In Artikel 3 Absatz 4 sind die ausschließlichen Gründe aufgeführt, aus denen die Mitgliedstaaten vom Grundsatz der Herkunftslandkontrolle abweichen können. Damit die genannte Ausnahmeregelung in Anspruch genommen werden kann, müssen die Maßnahmen zielgerichtet und verhältnismäßig sein und nach dem Verfahren des Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b erlassen werden.

Im vorliegenden Fall haben die deutschen Behörden keine Informationen übermittelt, aus denen hervorgeht, dass die in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Verfahrensvorschriften erfüllt sind. Diese Bestimmung verlangt insbesondere, dass der andere Mitgliedstaat/die anderen Mitgliedstaaten, in dem/denen der betreffende/die betreffenden Diensteanbieter niedergelassen ist/sind, keine (angemessenen) Maßnahmen ergriffen hat/haben, obwohl er/sie von dem Mitgliedstaat, der beabsichtigt, die restriktiven Maßnahmen unter Abweichung von Artikel 3 Absatz 2 zu erlassen, hierzu aufgefordert wurde(n). Die Bestimmung verlangt zudem, dass der Mitgliedstaat anschließend die anderen betroffenen Mitgliedstaaten über die beabsichtigten restriktiven Maßnahmen unterrichtet.

Aus den vorstehenden Erwägungen geht hervor, dass der notifizierte Entwurf geeignet ist, die freie grenzüberschreitende Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft durch Anbieter, die in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland niedergelassen sind, einzuschränken, ohne dass die einschlägigen Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Verbot des Erlasses solcher beschränkender Maßnahmen, insbesondere die Verfahrensvorschriften nach Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b, erfüllt sind, um ein angemessenes Vorgehen der zuständigen Behörden des Herkunftsstaats bzw. der Herkunftsstaaten zu gewährleisten. Unbeschadet der inhaltlichen Prüfung, ob es notwendig und verhältnismäßig sein könnte, bestimmte Maßnahmen auf „Gatekeeper-Plattformen“ zu ergreifen, um den Medienpluralismus zu schützen und zu fördern, werden die deutschen Behörden ersucht, die Vereinbarkeit des Entwurfs mit den in

---

<sup>8</sup> Siehe z. B. EuGH, Rechtssache C-678/11, *Kommission gegen Spanien*.

Artikel 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Bedingungen zu prüfen.

### ***Bemerkungen zur teilweisen Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 („geänderte AVMD-Richtlinie“)***

#### *Vereinbarkeit mit den Begriffsbestimmungen (Artikel 1 der geänderten AVMD-Richtlinie)*

Die Kommission weist darauf hin, dass einige Begriffsbestimmungen, die durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 eingeführt wurden (beispielsweise die Begriffsbestimmung von „redaktionelle Entscheidung“ in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d (bb)), nicht im notifizierten Entwurf enthalten ist.

Die Kommission macht die deutschen Behörden aufmerksam, dass sichergestellt werden muss, dass alle in Artikel 1 der geänderten AVMD-Richtlinie enthaltenen Begriffsbestimmungen im notifizierten Entwurf oder in anderen Bestimmungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß umgesetzt sind, wie dies in der Richtlinie vorgeschrieben ist.

#### *Vereinbarkeit mit dem Herkunftslandprinzip und den entsprechenden Bestimmungen der geänderten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Artikel 2, 3 und 4 der geänderten AVMD-Richtlinie)*

Ähnlich wie die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr beruht die AVMD-Richtlinie auch auf dem in Artikel 2, 3 und 4 der Richtlinie verankerten Herkunftslandprinzip. Nach dem Herkunftslandprinzip unterliegen Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten in der Regel der Rechtshoheit des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind, und können ohne Sekundärkontrollen in allen Mitgliedstaaten Dienste erbringen. In Artikel 2 der geänderten AVMD-Richtlinie sind spezifische Kriterien für die Feststellung des Mitgliedstaats festgelegt, dessen Rechtshoheit Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten unterworfen sind. Eng verbunden mit Artikel 2 ist Artikel 3 der geänderten AVMD-Richtlinie, der verlangt, dass die Mitgliedstaaten den freien Empfang gewährleisten und die Weiterverbreitung von audiovisuellen Mediendiensten aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet nicht aus Gründen behindern, die Bereiche betreffen, die durch die Richtlinie koordiniert sind.

In Artikel 3 Absatz 2 der geänderten AVMD-Richtlinie sind einige Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip festgelegt, die es den Mitgliedstaaten gestatten, unter bestimmten Bedingungen und nach einem bestimmten Verfahren (s. g. Abweichungsverfahren) von diesem Prinzip abzuweichen. In Artikel 4 der geänderten AVMD-Richtlinie werden ferner die Bedingungen angegeben, unter denen ein Mitgliedstaat nach einem bestimmten Verfahren Anbieter, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben, um strengere Bedingungen zu umgehen, strengeren nationalen Bestimmungen unterwerfen kann, sofern diese Bestimmungen mit dem Unionsrecht im Einklang stehen (s. g. Anti-Umgehungsverfahren). Während die in Artikel 2 der geänderten AVMD-Richtlinie festgelegten Kriterien der Rechtshoheit offenbar ordnungsgemäß in Artikel 1 Absatz 4 des Medienstaatsvertragsentwurfs aufgenommen wurden, scheint dies nicht für die Artikel 3 und 4 der geänderten AVMD-Richtlinie zu gelten. Die Kommission hat insbesondere Zweifel an der Vereinbarkeit der §§ 104 und 52 des Medienstaatsvertragsentwurfs mit der geänderten AVMD-Richtlinie und damit den geltenden Binnenmarktregeln.

Erstens wird mit § 104 Absatz 1 des Medienstaatsvertragsentwurfs der Grundsatz des freien Empfangs und der freien Weiterverbreitung nur teilweise umgesetzt. Dieser sieht vor, dass die Weiterverbreitung bundesweit empfangbarer Angebote, die gemäß Artikel 2

der geänderten AVMD-Richtlinie in einem anderen Mitgliedstaat rechtlich zulässig sind, zulässig ist. Um Artikel 3 korrekt umzusetzen, sollten die nationalen Bestimmungen nicht nur die freie Weiterverbreitung, sondern auch den freien Empfang (d. h. die einfache Verbreitung) aus anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie (die ebenfalls in der geänderten AVMD-Richtlinie verankert ist) ermöglichen. Darüber hinaus müssen die nationalen Umsetzungsgesetze die Weiterverbreitung oder den Empfang nicht nur bundesweit, sondern auch in einem Teil des deutschen Hoheitsgebiets ermöglichen.

Zweitens sieht § 104 Absatz 2 des Medienstaatsvertragsentwurfs vor, dass die Weiterverbreitung (von audiovisuellen Mediendiensten aus anderen Mitgliedstaaten) nur gemäß Artikel 3 der geänderten AVMD-Richtlinie ausgesetzt werden kann. Darüber hinaus verweist § 104 Absatz 4 des Medienstaatsvertragsentwurfs auf die Möglichkeit, gemäß Artikel 4 der geänderten AVMD-Richtlinie strengere deutsche Vorschriften auf Dienstleistungen anzuwenden, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegen und auf deutsche Gebiete ausgerichtet sind. Die Artikel 3 und 4 der geänderten AVMD-Richtlinie sind einige der wichtigsten Bestimmungen dieser Richtlinie, da sie das Herkunftslandprinzip-Prinzip und die Grenzen dieses Grundsatzes festschreiben, die die Eckpfeiler der geänderten AVMD-Richtlinie sind. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich nicht um rein technische Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei den Umsetzungsmaßnahmen einräumen. Eine bloße Bezugnahme auf diese Bestimmungen der AVMD-Richtlinie im nationalen Recht würde daher nicht die notwendige Klarheit und Zugänglichkeit der auf nationaler Ebene geltenden Vorschriften gewährleisten, um die Rechtssicherheit bei der Anwendung der Richtlinie zu gewährleisten.

Drittens kann Deutschland nach § 52 des Medienstaatsvertragsentwurfs einem Fernsehveranstalter die Erteilung einer Zulassung versagen, wenn seine Programme ganz oder teilweise auf die Bevölkerung eines anderen Landes ausgerichtet sind, das das Übereinkommen des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen ratifiziert hat, und der Anbieter sich in Deutschland niedergelassen hat, um die Bestimmungen des anderen Staates zu umgehen. Artikel 4 der geänderten AVMSD gilt für Situationen, in denen sich Anbieter in einem Mitgliedstaat niederlassen und ihre Aktivitäten hauptsächlich oder ausschließlich auf andere Mitgliedstaaten ausrichten, und ermöglicht es den betroffenen Mitgliedstaaten, die Kommission aufzufordern, Maßnahmen gegenüber diesen Anbietern zu ergreifen. Das in § 52 des Medienstaatsvertragsentwurfs geregelte Szenario ist jedoch anders. Danach würde das Niederlassungsland einem Anbieter, der sich in seinem Hoheitsgebiet niedergelassen hat, die Zulassung versagen, um die Bestimmungen des Ziellandes zu umgehen, ohne das Verfahren nach Artikel 4 zu aktivieren.

Es ist nicht klar, ob diese Bestimmung auch für Mitgliedstaaten gelten könnte, die das Übereinkommen ratifiziert haben, oder ausschließlich für Drittländer. Es ist untrennbar mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr verbunden, dass sich Dienstleistungserbringer in einem Mitgliedstaat niederlassen und ihre Tätigkeiten hauptsächlich oder ausschließlich auf andere Mitgliedstaaten ausrichten können. Nach der Rechtsprechung genügt die Ausübung einer Grundfreiheit, um die günstigere Regelung eines anderen Mitgliedstaats in Anspruch zu nehmen, als solche nicht, um einen Missbrauch dieser Freiheit darzustellen.<sup>9</sup> Darüber hinaus ist das in Artikel 56 AEUV verankerte Recht eines in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmers, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, nicht davon abhängig, dass dieser Wirtschaftsteilnehmer solche Dienstleistungen auch in

---

<sup>9</sup> Rechtssache C-475/12 UPC DTH Sàrl, Randnr. 77.

dem Mitgliedstaat erbringt, in dem er niedergelassen ist. Nach Artikel 56 AEUV muss der Dienstleistungserbringer nur in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Empfängers niedergelassen sein.<sup>10</sup> Daher ersucht die Kommission Deutschland, klarzustellen, dass § 52 nicht für Anbieter gilt, die in Deutschland niedergelassen sind, wenn ihre Programme ganz oder teilweise auf die Bevölkerung eines anderen Mitgliedstaats ausgerichtet sind. Davon unberührt bleibt die Einführung nationaler Bestimmungen in den notifizierten Entwurf, die speziell Artikel 4 der geänderten AVMD-Richtlinie umsetzen, einschließlich der einschlägigen Kooperationsmechanismen mit den Zielmitgliedstaaten.

#### *Vorschriften über die Zugänglichkeit (Artikel 7 der geänderten AVMD-Richtlinie)*

Artikel 7 Absatz 3 der geänderten AVMD-Richtlinie führt die Verpflichtung für die Mediendiensteanbieter ein, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erarbeiten. Artikel 7 Absatz 4 der geänderten AVMD-Richtlinie führt eine eindeutige Verpflichtung für die Mitgliedstaaten ein, eine einzige, leicht zugängliche und öffentlich verfügbare Online-Anlaufstelle festzulegen, über die Informationen bereitgestellt und Beschwerden entgegengenommen werden, die alle Fragen in Bezug auf die Barrierefreiheit von Mediendiensten für Menschen mit Behinderungen betreffen. Des Weiteren verlangt Artikel 7 Absatz 5 von den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass Notfallinformationen, die der Öffentlichkeit mittels audiovisueller Mediendienste zugänglich gemacht werden, so bereitgestellt werden, dass sie für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. § 7 des Medienstaatsvertragsentwurfs enthält diese gesetzlichen Verpflichtungen nicht.

#### *Vorschriften für Videoplattformdienste (Artikel 28a und 28b der geänderten AVMD-Richtlinie)*

Artikel 28a der geänderten AVMD-Richtlinie legt Vorschriften in Bezug auf die Rechtshoheit für Video-Sharing-Plattformen (VSP) fest. Wie die deutschen Behörden in ihren Antworten bestätigt haben, gilt der notifizierte Entwurf auch für Online-Dienste, die als Videoplattformdienste gelten, die eine spezifische Kategorie von Diensten der Informationsgesellschaft darstellen, die ebenfalls in den Artikeln 1 und 28a und 28b der geänderten AVMD-Richtlinie geregelt sind. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission die Zusage der deutschen Behörden in ihren Antworten zur Kenntnis, § 98 des notifizierten Entwurfs, der die Verpflichtung zur Bestellung eines gesetzlichen Vertreters in Deutschland betrifft, zu streichen.

Es ist nicht klar, ob der notifizierte Medienstaatsvertragsentwurf als Rechtsakt zur Umsetzung von Artikel 28a der geänderten AVMD-Richtlinie in die deutsche Rechtsordnung anzusehen ist. So erweckt beispielsweise §1 Absatz 8 in Verbindung mit §1 Absatz 7 den Eindruck, dass die Zuständigkeitsregeln in Bezug auf Videoplattformen unter das deutsche Telemediengesetz fallen würden. In jedem Fall möchte die Kommission die deutschen Behörden daran erinnern, wie wichtig es ist, dass die Zuständigkeitsvorschriften für Videoplattformen innerhalb der in der Richtlinie (EU) 2018/1808 vorgeschriebenen Frist in nationales Recht umgesetzt und der Kommission mitgeteilt werden.

Desweiteren sind die Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 28b Absatz 1 und mehrere Verfahrenserfordernisse nach Artikel 28b Absatz 3 nicht in dem notifizierten Entwurf enthalten. Daher geht die Kommission davon aus, dass die deutschen Behörden diese Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2018/1808 durch andere nationale Maßnahmen umsetzen werden.

---

<sup>10</sup> Rechtssache C-475/12 UPC DTH Srl, Randnr. 72.



## ***Andere EU-Vorschriften zu bestimmten rechtlichen Aspekten der Tätigkeiten von Online-Plattformen***

Die Kommission teilt mit den deutschen Behörden ihre Besorgnis über bestimmte Probleme, die mit dem notifizierten Entwurf gelöst werden sollen. Infolgedessen hat die EU kürzlich bestimmte EU-Vorschriften über Online-Plattformen erlassen, die zusätzlich anwendbar sein werden daher potenziell zu rechtlichen Überschneidungen führen könnten.

Beispielsweise verlangt § 93 des notifizierten Entwurfs, dass Anbieter von Medienintermediären – eine Art Online-Plattform – die „zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache“ offenlegen müssen. Diese Verpflichtung überschneidet sich mit den neuen EU-Vorschriften über die Ranking-Transparenz für Unternehmen. Diesbezüglich gilt insbesondere Artikel 5 der Verordnung (EU) 2019/1150<sup>11</sup> ab dem 12. Juli 2020. Daher sind die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt, dieselben Angelegenheiten zu regeln. Der Vollständigkeit halber fügt die Kommission hinzu, dass § 93 des notifizierten Entwurfs nicht nur hinsichtlich der verwendeten Sprache, sondern auch im Hinblick auf den Detaillierungsgrad der Informationen, welche die betreffenden Online-Plattformen offenlegen müssen, von der Bestimmung in Artikel 5 der Verordnung abzuweichen scheint.

Darüber hinaus müssen Vermittler, die dieser Mediengesetzgebung unterliegen, möglicherweise künftig die neuen verbraucherrechtlichen Anforderungen der EU erfüllen, nämlich die Richtlinie (EU) 2019/2161<sup>12</sup>, die bis zum 28. November 2021 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Durch Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b, Artikel 3 Absatz 7 Buchstabe a und Artikel 4 Absatz 5 dieser Richtlinie werden spezifische Anforderungen an die Ranking-Transparenz in den Beziehungen zwischen Unternehmen und Verbrauchern für Online-Vermittler eingeführt. Diese Anforderungen werden auch für Vermittler von Bedeutung sein, die dem notifizierten Entwurf unterliegen, sofern sie Tätigkeiten ausüben, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/29/EG<sup>13</sup> über unlautere Geschäftspraktiken oder der Richtlinie 2011/83/EU<sup>14</sup> über die Rechte der Verbraucher fallen.

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 57–79.

<sup>12</sup> Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 328 vom 18.12.2019, S. 7–28.

<sup>13</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22–39).

<sup>14</sup> Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64–88.

Die deutschen Behörden werden gebeten zu erläutern, ob sie den notifizierten Entwurf als Maßnahme zur Umsetzung oder (teilweisen) Umsetzung der genannten Vorschriften ansehen.

### ***Der angekündigte EU Rechtsakt zu Digitalen Diensten***

Der Vollständigkeit halber und in Anbetracht der geteilten Bedenken hinsichtlich der noch offenen Probleme, die sich aus der Rolle bestimmter Online-Plattformen ergeben, möchte die Kommission abschließend betonen, dass einige der Aspekte im Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs im Rahmen des Pakets zum Rechtsakt über digitale Dienste („Digital Services Act“) behandelt werden, wie von Kommissionspräsident von der Leyen in ihren politischen Leitlinien angekündigt wurde. Vor kurzem hat die Kommission ihre Mitteilung „Europas digitale Zukunft gestalten“ angenommen<sup>15</sup>, in der die digitalen Bereiche, in denen die Kommission Initiativen auf EU-Ebene plant, näher beschrieben werden.

Mit dem „Digital Services Act“ sollen die Haftungsvorschriften und andere Vorschriften, die für die einschlägigen Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten gelten, aktualisiert und der digitale Binnenmarkt vollendet werden. Die Initiative auf EU-Ebene zielt darauf ab, der Notwendigkeit klarer und harmonisierter Vorschriften betreffend die Verantwortung dieser Anbieter Rechnung zu tragen und gleichzeitig die regulatorische Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden, die nationale Initiativen mit sich bringen können. Darüber hinaus werden Mechanismen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Herkunfts- und des Bestimmungsstaats sowie mit der Kommission geprüft.

Was den sachlichen Anwendungsbereich angeht, wird die Initiative zum Digital Services Act Bereiche abdecken, die im Zusammenhang mit dem Verhalten von Online-Diensteanbietern stehen, einschließlich der Rolle und Transparenz von Algorithmen. Insbesondere wird in der genannten Mitteilung darauf verwiesen, dass es *„klarere Regeln für die Transparenz, das Verhalten und die Rechenschaftspflicht derjenigen [bedarf], die als Torwächter für Informationen und Datenverkehr handeln“*. Das Europäische Parlament hat außerdem einen Bericht zu automatisierten Entscheidungsfindungsprozessen angenommen, in dem die Notwendigkeit hervorgehoben wird, den gegenwärtigen Rechtsrahmen zu überarbeiten (einschließlich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr).<sup>16</sup>

Die Kommission teilt uneingeschränkt das Ziel, den Medienpluralismus als wichtige Grundlage der europäischen Gesellschaft und der Europäischen Union zu sichern. Aus diesem Grund hat die Kommission mit den Vorarbeiten zur Vorlage und Annahme eines Legislativvorschlags begonnen, mit dem auf europäischer Ebene ein Problem angegangen werden soll, das naturgemäß über nationale Grenzen hinausreicht. Daher werden die Mitgliedstaaten eingeladen, gemeinsam an einer EU-weiten Lösung zu arbeiten, mit der alle nationalen Maßnahmen kohärent sein müssen. Die Kommission ist entschlossen, bei der Ausarbeitung und Verhandlung des geplanten Digital Services Act eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, und lädt die deutschen Behörden ein, sich aktiv an diesem Prozess zu beteiligen.

---

<sup>15</sup> Mitteilung der Kommission „Europas digitale Zukunft gestalten“, 19.2.2020, COM (2020) 67 final.

<sup>16</sup> Europäisches Parlament, IMCO Entschließungsantrag, eingereicht im Anschluss an die Anfrage zur mündlichen Beantwortung B9-XXXX/2020 gemäß Artikel 136 Absatz 5 der Geschäftsordnung, zu „Automatisierte Entscheidungsfindungsprozesse: Gewährleistung des Verbraucherschutzes und des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen“.

### ***Schlussfolgerung***

Aus den dargelegten Gründen ersucht die Kommission die deutschen Behörden, die vorstehenden Bemerkungen zu berücksichtigen. Die Kommissionsdienststellen sind offen für eine enge Zusammenarbeit und Gespräche mit den deutschen Behörden über mögliche Lösungen für die ermittelten Probleme unter uneingeschränkter Achtung des EU-Rechts.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Kerstin Jorna  
Generaldirektorin

Generaldirektion Binnenmarkt,  
Industrie, Unternehmertum und KMU

**BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG**  
Für die Generalsekretärin

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Direktor der Kanzlei  
**EUROPÄISCHE KOMMISSION**