



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.7.2024
C(2024) 4659 final

Ihre Exzellenz
Frau Annalena Baerbock
Bundesministerin des Auswärtigen
Ministerium für Auswärtige
Angelegenheiten
Auswärtiges Amt
D-11013 Berlin

Betreff: Notifizierung 2024/188/DE

**Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den
Jugendmedienschutz in Rundfunk und Telemedien
(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV)**

**Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2
der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

**Abgabe von Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie
(EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 ⁽¹⁾ übermittelten die deutschen Behörden der Kommission am 4. April 2024 den Entwurf „Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendmedienschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV)“ (im Folgenden „der notifizierte Entwurf“).

Laut der Notifizierungsmitteilung soll mit dem notifizierten Entwurf der bestehende Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendmedienschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) geändert werden, um den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten in Telemediendiensten zu verbessern. In der Notifizierungsmitteilung wird ferner erläutert, dass das Ziel des notifizierten Entwurfs letztlich darin besteht, Kindern und Jugendlichen einen altersgerechten Zugang zu den vielfältigen Angeboten des Internets zu eröffnen, damit

¹) 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, ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

sie vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten geschützt werden. Im Zusammenhang mit dieser Mitteilung haben die deutschen Behörden ferner erläutert, dass einige der Bestimmungen des notifizierten Entwurfs darauf abzielen, einige Bestimmungen der durch die Richtlinie 2018/1808 geänderten Richtlinie 2010/13/EU (im Folgenden „AVMD-Richtlinie“) ⁽²⁾ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) umzusetzen.

Im Zusammenhang mit dem notifizierten Entwurf richteten die Kommissionsdienststellen am 25. April 2024 ein Ersuchen um zusätzliche Informationen an die deutschen Behörden, um Erläuterungen zu den Maßnahmen des notifizierten Entwurfs zu erhalten. Die von den deutschen Behörden am 6. Mai 2024 übermittelten Antworten werden bei der folgenden Bewertung berücksichtigt.

Die Prüfung der einschlägigen mitgeteilten Bestimmungen hat die Kommission dazu veranlasst, folgende ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen abzugeben.

1. Einleitung

Die Kommission nimmt die Notifizierungsmitteilung zur Kenntnis, wonach mit dem notifizierten Entwurf das Ziel verfolgt wird, den Schutz Minderjähriger in Online-Diensten vor für sie schädlichen Inhalten zu stärken.

Die Kommission teilt das Ziel der mitgeteilten Bestimmungen, Minderjährige im Internet zu schützen, insbesondere vor Inhalten, die ihre Entwicklung beeinträchtigen könnten. Obwohl solche Inhalte in den Mitgliedstaaten legal sein können, sollten Minderjährige bei der Nutzung von Online-Diensten keinen Zugang dazu haben. Um sicherzustellen, dass Minderjährige Online-Dienste sicher nutzen können, müssen die Anbieter von Plattformen, die von Minderjährigen genutzt werden können, ihren Beitrag leisten und ihrer Verantwortung gerecht werden.

Die Kommission stellt ferner fest, dass die Ziele der notifizierten Rechtsvorschriften eindeutig mit denen des europäischen Rechtsrahmens für Online-Dienste, insbesondere der Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste, „DSA“) ⁽³⁾ und der Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) ⁽⁴⁾ übereinstimmen. Die Kommission weist darauf hin, dass die Bestimmungen des Gesetzes über digitale Dienste zum Schutz Minderjähriger bei Online-Vermittlungsdiensten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens weiter gestärkt wurden, was gerade auf die

²) Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), in der durch die Richtlinie 2018/1808 geänderten Fassung

³) Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1.

⁴) 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 („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

Bereitschaft der europäischen Mitgesetzgeber, einschließlich des Rates mit Unterstützung Deutschlands, zurückzuführen ist.

Die Kommission möchte betonen, dass das Gesetz über digitale Dienste infolgedessen eine wirksame unionsweite Regelungslösung für einige der mit dem notifizierten Entwurf verfolgten Ziele bietet. Das Gesetz über digitale Dienste sieht ein gemeinsames Regelwerk der Union vor, das Hosting-Diensteanbietern und Anbietern von Online-Plattformen eine Vielzahl von Verpflichtungen zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Online-Inhalte auferlegt und gleichzeitig den europäischen Binnenmarkt stärkt. Als Verordnung des Unionsrechts gilt das Gesetz über digitale Dienste unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind.

2. Ausführliche Stellungnahme

2.1. Bewertung im Lichte der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

a) Anwendbarkeit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Der notifizierte Entwurf fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

Erstens gilt, was den persönlichen Anwendungsbereich der notifizierten Bestimmungen betrifft, der notifizierte Entwurf für Anbieter sogenannter „Telemedien“. Darüber hinaus gelten einige Bestimmungen des notifizierten Entwurfs auch für Betreiber von Betriebssystemen und Anbieter von Suchmaschinen.

Alle diese Dienste fallen unter die Definition von Diensten der Informationsgesellschaft⁵⁾ und daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Wie in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Notifizierung 2020/26/DE festgestellt und von den deutschen Behörden in ihren Antworten im Zusammenhang mit der vorliegenden Mitteilung bestätigt, fallen Telemediendienste unter den Begriff der Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

Zu den Anbietern, die dem notifizierten Entwurf unterliegen, gehören daher auch Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/1535 und damit auch im Sinne der Artikel 1 und 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, sofern sie die dort festgelegten Bedingungen erfüllen.

Zweitens zum sachlichen Anwendungsbereich der notifizierten Bestimmungen: die in dem notifizierten Entwurf enthaltenen Vorschriften betreffen insbesondere die Anforderungen an Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft, bestimmte

⁵⁾ Insbesondere „jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und im individuellen Auftrag eines Nutzers erbrachte Dienstleistung“.

Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang Minderjähriger zu für sie schädlichen Inhalten zu verhindern.

Insbesondere und neben anderen Verpflichtungen wären die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft nach dem notifizierten Entwurf verpflichtet,

- bei der Verbreitung von Inhalten die folgenden detaillierten Anforderungen zu erfüllen (§ 4 und § 5 des notifizierten Entwurfs): i) Gemäß § 4 Absatz 2 letzter Satz, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Inhalte nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden; ii) in Bezug auf Inhalte, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu beeinträchtigen: a) Nutzung technischer oder sonstiger Mittel, um Kindern oder Jugendlichen der betreffenden Altersstufe die Wahrnehmung der Inhalte unmöglich zu machen oder wesentlich zu erschweren, oder b) Versehen des Angebots mit einer Alterskennzeichnung, die von geeigneten Jugendschutzprogrammen gemäß § 11 Abs. 1 und 2 ausgelesen werden kann (§ 5 des notifizierten Entwurfs);
- die Alterseinstufung des Inhalts entsprechend dieser Alterseinstufung mit einer sichtbaren Kennzeichnung sowie die Gründe für diese Einstufung anzugeben (§ 5c des notifizierten Entwurfs);
- in ihrem Angebot eindeutig auf das verwendete Jugendschutzprogramm hinzuweisen, wenn das Angebot nach § 5 Absatz 3 Nummer 2 gekennzeichnet wurde (§ 5c des notifizierten Entwurfs);
- sicherzustellen, dass jeder Anbieter einen Beauftragten benennt, der für den Schutz junger Menschen mit ausreichendem Fachwissen zuständig ist, der als Kontaktstelle für die Nutzer fungiert und den Diensteanbieter in Fragen des Jugendschutzes berät. Darüber hinaus hat der Dienstleister die Kontaktinformationen dieses Beauftragten ständig und direkt zugänglich zu machen (§ 7 des notifizierten Entwurfs);
- bei Betriebssystemen, Browsern, Suchmaschinen, Apps und App-Stores Jugendschutzvorrichtungen entsprechend den detaillierten Anforderungen des notifizierten Entwurfs zu schaffen und der zuständigen deutschen Behörde eine Eigenerklärung über die Einhaltung dieser detaillierten Anforderungen vorzulegen (§§ 12 und 12a des notifizierten Entwurfs ⁽⁶⁾);

⁽⁶⁾ § 12 des notifizierten Entwurfs:

(2) Die Jugendschutzvorrichtung muss in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise aktiviert, deaktiviert und angepasst werden können. Zudem ist bei 1. erstmaliger Inbetriebnahme, 2. erstmaliger Bereitstellung der Jugendschutzvorrichtung und 3. Funktionsänderungen der Jugendschutzvorrichtung auf die Möglichkeit, die Jugendschutzvorrichtung zu aktivieren oder anzupassen, hinzuweisen und die Aktivierung und Anpassung zu ermöglichen.

(3) In der Jugendschutzvorrichtung muss eine Altersangabe eingestellt werden können. Ist eine Altersangabe eingestellt, ist im Betriebssystem sicherzustellen, dass 1. bei Browsern, die einen offenen Zugang zum Internet eröffnen, eine Nutzung nur möglich ist, sofern sie Online-Suchmaschinen ansteuern, die über eine gesicherte Suchfunktion verfügen oder deren ungesicherter Zugang individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet wurde, 2. die Installation von Apps nur über Vertriebsplattformen möglich ist, die die Altersangabe berücksichtigen und ein automatisiertes Bewertungssystem nach Abs. 4 vorhalten, 3. nur Apps nutzbar sind, die der Altersangabe entsprechen oder die individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet wurden, 4. die Nutzung von Browsern und Apps individuell und in abgesicherter Weise ausgeschlossen werden kann.

- bei nicht in Deutschland niedergelassenen Diensteanbietern einen Zustellungsbevollmächtigten für die Umsetzung des notifizierten Entwurfs zu benennen (§ 21 des notifizierten Entwurfs);
- Auskunftersuchen der deutschen Behörden nachzukommen (§ 21 des notifizierten Entwurfs).

Der notifizierte Entwurf ermächtigt die nationalen Regulierungsbehörden auf den verschiedenen Ebenen der Länder und des Bundes, ihre Vorschriften gegenüber Diensteanbietern, die in den Anwendungsbereich des Entwurfs fallen, zu überwachen und durchzusetzen (IV. und V. Abschnitt des notifizierten Entwurfs), einschließlich der Verhängung von Geldbußen bei Nichteinhaltung (VI. Abschnitt des notifizierten Entwurfs).

Diese Verpflichtungen fallen daher in den koordinierten Bereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gemäß Artikel 2 Buchstaben h und i der Richtlinie und wurden daher im Lichte dieser Richtlinie geprüft.

b) Artikel 3 Absätze 1, 2 und 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Die Kommission stellt fest, dass die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für Dienste der Informationsgesellschaft gelten, die ihre Dienste auf deutschem Hoheitsgebiet anbieten, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie niedergelassen sind. Dieser Aspekt wurde von den deutschen Behörden in ihrer Antwort auf das Auskunftersuchen bestätigt.

Gemäß § 2 Absatz 1 des notifizierten Entwurfs würde der notifizierte Entwurf für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft gelten, die nicht in Deutschland niedergelassen sind, „unter Beachtung [...] des Artikels 3 der [...] Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“.

In ihren Antworten auf das Auskunftersuchen der Kommission erklären die deutschen Behörden ihre Absicht, den notifizierten Entwurf auf der Grundlage von Einzelmaßnahmen der zuständigen Behörden gegenüber Anbietern mit Sitz außerhalb Deutschlands durchzusetzen. Die Kommission stellt fest, dass diese Absicht im Wortlaut des notifizierten Entwurfs in der bei der Kommission notifizierten Fassung nicht zum Ausdruck kommt. Vielmehr würden mit dem notifizierten Entwurf allgemeine und abstrakte Verpflichtungen für Dienstleistungserbringer unabhängig vom Ort ihrer Niederlassung eingeführt statt gezielter Maßnahmen gegen einen bestimmten Diensteanbieter gemäß den in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr vorgeschriebenen Verfahren.

Insbesondere weist die Kommission darauf hin, dass in Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr der „Grundsatz der Kontrolle durch das Herkunftsland“ festgelegt ist, wonach die Dienste der Informationsgesellschaft an der Quelle der Tätigkeit reguliert werden müssen. Sie unterliegen daher in der Regel dem Recht des Mitgliedstaats, in dem die Anbieter dieser Dienstleistungen niedergelassen sind.

Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr legt die Umstände und Verfahren fest, nach denen ein Bestimmungsmitgliedstaat von diesem Grundsatz abweichen kann, um bestimmte Maßnahmen aufzuerlegen. Die Kommission weist die deutschen Behörden auf die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs hin, in der auf die Grenzen des Anwendungsbereichs von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie hingewiesen wird. Nach dieser Rechtsprechung können allgemeine und abstrakte Maßnahmen wie der notifizierte Entwurf nicht unter die Ausnahme nach Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr fallen. ⁽⁷⁾

In der der Kommission mitgeteilten Form stellt der Gesetzentwurf eine derart allgemeine und abstrakte Maßnahme dar, die unterschiedslos für inländische und ausländische Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft gilt. Auf der Grundlage der ihr zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Informationen ist die Kommission jedenfalls nicht in der Lage, zu überprüfen, ob und wie die deutschen Behörden sicherstellen wollen, dass sowohl die materiellen als auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen des Artikels 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr erfüllt sind.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass Video-Sharing-Plattform-Anbieter, die eine Unterkategorie der Dienste der Informationsgesellschaft sind, auch in den Anwendungsbereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, einschließlich ihres Artikels 3 (wie auch in Artikel 28a der AVMD-Richtlinie präzisiert), fallen. In Artikel 28a Absatz 5 heißt es: Für die Zwecke der [AVMD-]Richtlinie gelten Artikel 3 und die Artikel 12 bis 15 der Richtlinie 2000/31/EG für Video-Sharing-Plattform-Anbieter, die gemäß Absatz 2 dieses Artikels als im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassen gelten.

Als gesondertes Argument führen die deutschen Behörden in ihrer Antwort auf das Auskunftersuchen an, dass der notifizierte Entwurf in den Anwendungsbereich von Artikel 1 Absatz 6 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr falle. Angesichts der Informationen, die der Kommission im Zusammenhang mit der vorliegenden Notifizierung zur Verfügung stehen, scheint unklar zu sein, wie der notifizierte Entwurf auf die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt abzielen würde, da dies kein Ziel ist, das in der Notifizierungsmitteilung genannt wird. In jedem Fall erinnert die Kommission daran, dass die kulturelle und sprachliche Vielfalt kein Ziel ist, das außerhalb des Anwendungsbereichs der Vorschriften der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr liegt (im Gegensatz zu Artikel 1 Absatz 5), sondern vielmehr dazu dient, die Bedeutung hervorzuheben, die die Union der Verteidigung des Pluralismus als Element beimisst, das die Mitgliedstaaten bei der Regulierung der Bereitstellung von Diensten der Informationsgesellschaft möglicherweise berücksichtigen möchten (siehe Erwägungsgrund 63).

⁷() Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2023, C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, Rn. 59 und 60:

„59 Eine solche Auslegung hat im Gegenteil zur Folge, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht ermächtigt sind, solche Maßnahmen zu ergreifen, so dass sich die Prüfung erübrigt, ob diese Maßnahmen erforderlich sind, um zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerecht zu werden.

60 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31 dahin auszulegen ist, dass generell-abstrakte Maßnahmen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten, nicht unter den Begriff „Maßnahmen ... betreffen[d] einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft“ im Sinne dieser Bestimmung fallen.“

Siehe auch Urteil vom 30. Mai 2024 in den gemeinsamen Rechtssachen *Airbnb Ireland UC und Amazon Services Europe Sàrl gegen Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* C-662/22 und C-667/22, EU:C:2024:432, Rn. 70.

2.2. Bewertung im Lichte des Gesetzes über digitale Dienste

a) Anwendbarkeit des Gesetzes über digitale Dienste

Der notifizierte Entwurf fällt aus den nachstehend dargelegten Gründen in den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste.

Erstens werden mit dem notifizierten Entwurf Telemediendiensten, von denen einige als Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten gemäß Artikel 3 des Gesetzes über digitale Dienste gelten, sowie Online-Plattformen und Suchmaschinen gemäß dem Gesetz über digitale Dienste Verpflichtungen auferlegt. Einige Bestimmungen des notifizierten Entwurfs gelten auch für Dienste, die als Video-Sharing-Plattformen gelten und ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste fallen würden.

Dieser Aspekt spiegelt sich in § 2 des notifizierten Entwurfs wider und wurde von den deutschen Behörden in ihren Antworten auf die Fragen der Kommission bestätigt. ⁽⁸⁾

Zweitens bestätigen die deutschen Behörden in Bezug auf den sachlichen Anwendungsbereich der mitgeteilten Bestimmungen in der Notifizierungsmitteilung und in ihren Antworten, dass das Ziel des notifizierten Entwurfs darin besteht, die Sicherheit des Online-Raums zu erhöhen, insbesondere im Hinblick auf den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten in Telemediendiensten. Wie in den Erwägungsgründen 40, 71 und 81 der Verordnung erläutert, ist dieses Anliegen eines der wichtigsten politischen Ziele des Gesetzes über digitale Dienste. Mit dem notifizierten Entwurf sollen daher dieselben Ziele erreicht werden wie mit dem Gesetz über digitale Dienste, das den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten, einschließlich pornografischer Inhalte, in der gesamten Union umfasst.

b) Vollständige Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste

Ziel des Gesetzes über digitale Dienste ist es, durch die Festlegung harmonisierter Vorschriften für ein sicheres, berechenbares und zuverlässiges Online-Umfeld zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für Vermittlungsdienste beizutragen. Insbesondere wird ein vollständig harmonisierter Rechtsrahmen für die Rechenschaftspflicht und die Verantwortlichkeiten der Anbieter von Vermittlungsdiensten in Bezug auf ihre Verpflichtungen zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in ihren Diensten geschaffen.

Die Kommission erinnert ferner daran, dass der Schutz von Minderjährigen, eine besonders gefährdete Kategorie von Empfängern von Online-Vermittlungsdiensten, ein wesentlicher Aspekt des Gesetzes über digitale Dienste ist. Das Gesetz über digitale Dienste enthält eine Bestimmung zum Schutz Minderjähriger im Internet (Artikel 28), die nach Unterstützung u. a. Deutschlands in das Mitentscheidungsverfahren

⁸⁾ Auf die Bitte um konkrete Beispiele für die Dienste unter dem Begriff der Telemedien im Zusammenhang mit der Notifizierung 2020/26/DE erläuterten die deutschen Behörden, dass dazu Dienste wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Nachrichtenaggregatoren und andere Vermittler von Medieninhalten gehören.

aufgenommen wurde. Darüber hinaus enthält das Gesetz über digitale Dienste wichtige zusätzliche Verpflichtungen, die für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen in Bezug auf den Schutz Minderjähriger gelten. Diese Anbieter müssen i) alle systemischen Risiken für den Schutz Minderjähriger und die Rechte von Kindern ermitteln, analysieren und bewerten und ii) mindern (Artikel 34 und 35). Insbesondere bezieht sich das Gesetz über digitale Dienste auf Systeme zur Altersüberprüfung als Beispiel für wirksame und gezielte Durchsetzungsmaßnahmen zum Schutz der Rechte von Kindern (Artikel 35 Abs. 1 Buchstabe j).

Die Kommission erinnert daran, dass das Gesetz über digitale Dienste als Verordnung keine zusätzlichen nationalen Anforderungen vorsieht, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist. ⁽⁹⁾ Dies liegt daran, dass Verordnungen gemäß Artikel 288 des AEUV in der gesamten Union unmittelbar anwendbar sind. Anders als bei Richtlinien sind daher nationale Durchführungsmaßnahmen in Bezug auf Verordnungen nicht zulässig, es sei denn, die Verordnung selbst überlässt es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechts-, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zu erlassen, um die wirksame Anwendung der Bestimmungen der betreffenden Verordnung zu gewährleisten ⁽¹⁰⁾.

Das Gesetz über digitale Dienste verpflichtet die Mitgliedstaaten weder dazu, noch gestattet es, zusätzliche nationale Anforderungen in Bezug auf den von ihm erfassten Gegenstand zu erlassen, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. ⁽¹¹⁾ Die Kommission weist darauf hin, dass der notifizierte Entwurf, soweit er dasselbe Ziel verfolgt wie das Gesetz über digitale Dienste bezüglich dem Schutz Minderjähriger vor Inhalten, die für ihre Entwicklung schädlich sind, in den harmonisierten Bereich des Gesetzes über digitale Dienste fällt. In jedem Fall müssten solche nationalen Anforderungen mit dem Unionsrecht, einschließlich Artikel 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, in Einklang bleiben. Dies wird in Erwägungsgrund 9 des Gesetzes über digitale Dienste hervorgehoben. ⁽¹²⁾

In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Kollisionsnormenbestimmung in § 2 des notifizierten Entwurfs nicht mit der vollständigen Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste vereinbar wäre. Für Telemedien und andere Dienste, die in den Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs fallen und bei denen es sich um Online-Vermittlungsdienste gemäß Artikel 3 des Gesetzes über digitale Dienste handelt, wird im Gesetz über digitale Dienste ein vollständig harmonisierter Rechtsrahmen festgelegt, der nicht durch nationale Vorschriften ersetzt oder ergänzt werden kann.

Insbesondere im Hinblick auf den Schutz Minderjähriger im Internet haben die Kommissionsdienststellen eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und ihren

⁹() Rechtssache 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, Rn. 4; Rechtssache 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, Rn. 4 und 6; und verbundene Rechtssachen C-539/10 P und C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, Rn. 87 (zur Gefahr abweichender Definitionen nach EU-Recht und nationalem Recht).

¹⁰() Rechtssache C-606/10, ANAFE, EU:C:2012:348, Rn. 72.

¹¹() Die Kommission weist die deutschen Behörden beispielsweise auf § 21 des notifizierten Entwurfs hin, der sich mit den Artikeln 11 und 13 des Gesetzes über digitale Dienste überschneidet.

¹²() Erwägungsgrund 9 des Gesetzes über digitale Dienste: „[...] Dies sollte die Möglichkeit unberührt lassen, andere nationale Rechtsvorschriften, die für Anbieter von Vermittlungsdiensten gelten, im Einklang mit dem Unionsrecht anzuwenden; dies gilt auch für die Richtlinie 2000/31/EG, insbesondere deren Artikel 3, soweit die nationalen Rechtsvorschriften einem anderen berechtigten öffentlichen Interesse dienen als diese Verordnung.“

Koordinatoren für digitale Dienste im konkreten Bereich der Alterssicherungssysteme zur Umsetzung der im Gesetz über digitale Dienste enthaltenen Vorschriften eingeleitet. Dieses Netzwerk sammelt nationale Behörden mit einschlägigem Fachwissen, um bewährte Verfahren und Standards im Bereich der Alterssicherung zu ermitteln.

Die Arbeit dieser Taskforce baut auf den bestehenden Maßnahmen auf nationaler Ebene und laufenden Initiativen wie der europäischen Briefftasche für die Digitale Identität („EUId-Briefftasche“) auf, die in der kürzlich angenommenen Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität enthalten ist⁽¹³⁾, auch unter Berücksichtigung des Stands der Technik und der derzeitigen Marktpraxis. Die daraus resultierenden bewährten Verfahren und Standards sollten Teil einer EU-weiten Lösung sein, die den Anbietern von Online-Plattformen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gesetz über digitale Dienste übermittelt werden kann.

Diese spezielle Taskforce arbeitet intensiv an dieser EU-weiten Lösung, und ihre Arbeit schreitet rasch voran. Da es jedoch keine EU-weite Lösung zur Überprüfung des Alters der Nutzer gibt, versteht die Kommission den Wunsch Deutschlands, in seinem Zuständigkeitsbereich und im Einklang mit dem Unionsrecht Übergangsmaßnahmen einzuführen. In diesem Zusammenhang könnte das nationale Recht eine Übergangslösung vorsehen, sollte aber auch einen Mechanismus zur Rücknahme oder Aufhebung nationaler Maßnahmen vorsehen, die nach der Umsetzung der europäischen technischen Lösung überflüssig werden.

Die Kommission nimmt ferner die Antworten der deutschen Behörden zur Kenntnis, wonach einige Bestimmungen des notifizierten Entwurfs auf die Umsetzung der AVMD-Richtlinie in deutsches Recht abzielen. Die Kommission erinnert daran, dass das Zusammenspiel zwischen der Anwendbarkeit des Gesetzes über digitale Dienste und der AVMD-Richtlinie in Artikel 2 Absatz 4 und Erwägungsgrund 10 des Gesetzes über digitale Dienste geregelt ist.⁽¹⁴⁾ Wie oben beschrieben, wurden mit dem Gesetz über digitale Dienste die Sorgfaltspflichten und Zuständigkeiten von Online-Vermittlungsdiensten, einschließlich Video-Sharing-Plattformen im Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste, in mehrfacher Hinsicht vollständig harmonisiert. Infolgedessen sind die Mitgliedstaaten daran gehindert, nationale Maßnahmen zu ergreifen, die sich mit dem vollständig harmonisierten Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste überschneiden oder ihm zuwiderlaufen würden. In Bezug auf die Rechtmäßigkeit oder Schädlichkeit bestimmter Inhalte, die über Video-Sharing-Plattformen an Nutzer verbreitet werden, können die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, in denen festgelegt wird, welche Art von Inhalten illegal oder schädlich ist, auch bei der Umsetzung von Artikel 28b der AVMD-Richtlinie, sofern diese Bestimmungen mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

c) Überwachungs- und Durchsetzungssystem

¹³() Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament am 29. Februar 2024 und vom Rat am 26. März 2024 angenommen

¹⁴() Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes über digitale Dienste: „Diese Verordnung lässt die Vorschriften anderer Rechtsakte der Union unberührt, die andere Aspekte der Erbringung von Vermittlungsdiensten im Binnenmarkt regeln oder diese Verordnung präzisieren und ergänzen, insbesondere folgende: a) die Richtlinie 2010/13/EU [...]“. Darüber hinaus heißt es in Erwägungsgrund 10: „Soweit mit diesen Unionsrechtsakten allerdings dieselben Ziele wie mit dieser Verordnung verfolgt werden, sollten die Vorschriften dieser Verordnung für Fragen gelten, die von den genannten anderen Rechtsakten nicht oder nicht vollständig behandelt werden, und Fragen, bei denen diese anderen Rechtsakte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lassen, bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen.“

Um sicherzustellen, dass das Gesetz über digitale Dienste bei der Verfolgung unserer gemeinsamen Ziele, insbesondere des Jugendschutzes, uneingeschränkt wirksam ist, ist es unerlässlich, die Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste sowie seines Überwachungs- und Durchsetzungssystems zu wahren.

Gemäß Kapitel IV des Gesetzes über digitale Dienste beruht die Überwachung und Durchsetzung des Gesetzes über digitale Dienste auf einer engen Zusammenarbeit zum einen zwischen den benannten nationalen Koordinatoren für digitale Dienste (und anderen zuständigen Behörden) nach dem Herkunftslandprinzip und zum anderen zwischen diesen nationalen Behörden und der Kommission (Artikel 55 und 56 des Gesetzes über digitale Dienste).

In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass der notifizierte Entwurf die Überwachung und Durchsetzung des notifizierten Entwurfs, einschließlich der Bestimmungen, die in den vollständig harmonisierten Bereich des Gesetzes über digitale Dienste fallen, den deutschen Medienbehörden (auf verschiedenen Ebenen) überträgt. Dieses Aufsichts- und Durchsetzungssystem im Rahmen des notifizierten Entwurfs würde auch für Diensteanbieter außerhalb der Rechtshoheit Deutschlands und für sehr große Online-Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen gelten, soweit sie in den Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs fallen. Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass das endgültige Gesetz mit der Aufsichts- und Durchsetzungsstruktur des Gesetzes über digitale Dienste in Einklang steht.

d) Fehlende allgemeine Überwachungspflichten

Die Kommission nimmt die von den deutschen Behörden in ihren Antworten übermittelten Informationen zur Kenntnis, wonach § 5c Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 7 des notifizierten Entwurfs auf die Umsetzung von Artikel 6a Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 4 der AVMD-Richtlinie abzielen. Diese Bestimmungen gelten daher nur für Diensteanbieter, die in den Anwendungsbereich der Bestimmungen der AVMD-Richtlinie fallen, die mit ihnen umgesetzt werden sollen.

Die Kommission erinnert daran, dass die AVMD-Richtlinie in Bezug auf die Verpflichtungen für Video-Sharing-Plattform-Dienste die Anwendung von Artikel 15 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, der nun durch Artikel 8 des Gesetzes über digitale Dienste ersetzt wurde, unberührt lässt. ⁽¹⁵⁾

Auf der Grundlage der der Kommission zur Verfügung gestellten Informationen ist unklar, wie Anbieter, die in den Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs fallen, der Verpflichtung nach § 5c und § 6 des notifizierten Entwurfs nachkommen müssen. Insbesondere sind die Anbieter von Telemedien nach § 5c verpflichtet, jeden unter § 4 fallenden Inhalt mit einer sichtbaren Kennzeichnung zu versehen, die die Alterseinstufung nach § 5 sowie die Hauptgründe für diese Einstufung und etwaige Risiken für die persönliche Integrität anzeigt. Mit dieser Kennzeichnung sind auch andere Angebote zu versehen, die vollständig oder im Wesentlichen mit dem Nenngehalt identisch sind. Es ist unklar, wie von diesen Anbietern erwartet wird, dass sie die Alterseinstufung für jeden in ihren Diensten verfügbaren Inhalt und die zugrunde liegenden Gründe sowie den Inhalt vollständig oder im Wesentlichen identisch mit dem bewerteten Inhalt bestimmen. Soweit § 5c des notifizierten Entwurfs für andere Anbieter

¹⁵⁾ Siehe Artikel 28b und Erwägungsgrund 48 der AVMD-Richtlinie; und Artikel 89 des Gesetzes über digitale Dienste.

von Telemedien als Mediendiensteanbieter gilt, die in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen, scheint dieser Paragraph dazu zu führen, dass diese Diensteanbieter allgemeine Nachforschungen durchführen und die in ihren Diensten verfügbaren Inhalte überwachen müssen, was gegen Artikel 8 des Gesetzes über digitale Dienste verstoßen würde.

Was § 6 betrifft, so schreibt der notifizierte Entwurf sehr detaillierte Bedingungen vor, die bei der Anzeige von Werbung einzuhalten sind. Einige dieser Bestimmungen scheinen Artikel 9 der AVMD-Richtlinie wiederzugeben. Bezüglich § 6 erinnert die Kommission daran, dass Video-Sharing-Plattform-Anbieter gemäß der AVMD-Richtlinie nur verpflichtet sind, die Standards des Artikels 9 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie für die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation einzuhalten, die „über die Plattform vermarktet, verkauft oder zusammengestellt“ wird. Dies spiegelt sich im notifizierten Entwurf nicht wider.

Darüber hinaus müssen Video-Sharing-Plattformanbieter „angemessene Maßnahmen“ ergreifen, um diese Normen in Bezug auf audiovisuelle kommerzielle Kommunikation einzuhalten, die von ihnen nicht vermarktet, verkauft oder zusammengestellt wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Video-Sharing-Plattformen nur eine begrenzte Kontrolle über diese audiovisuelle kommerzielle Kommunikation ausüben. Gemäß Artikel 28b Absatz 3 der AVMD-Richtlinie dürfen diese angemessenen Maßnahmen jedoch nicht zu einer allgemeinen Überwachungspflicht im Sinne von Artikel 8 des Gesetzes über digitale Dienste (vormals Artikel 15 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) führen. Dies spiegelt sich nicht im notifizierten Entwurf wider, in dem nicht zwischen der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation, die von den Video-Sharing-Plattform-Anbietern vermarktet, verkauft oder zusammengestellt wird, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, unterschieden wird. Soweit § 6 des notifizierten Entwurfs für Anbieter von Telemedien gilt, die gemäß dem Gesetz über digitale Dienste als Online-Vermittlungsdienste gelten, insbesondere für Video-Sharing-Plattform-Anbieter in Bezug auf audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, die nicht von ihnen vermarktet, verkauft oder zusammengestellt wird, scheint dieser Paragraph daher entgegen Artikel 8 des Gesetzes über digitale Dienste dazu zu führen, dass diese Dienste allgemeine Nachforschungen durchführen und die in ihren Diensten verfügbaren Inhalte überwachen müssen.

Aus den oben dargelegten Gründen gibt die Kommission hiermit eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 ab.

Die Kommission erinnert die deutschen Behörden daran, dass gemäß diesem Artikel der Mitgliedstaat, der den Entwurf einer technischen Vorschrift erstellt hat, bei Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme verpflichtet ist, die Annahme des Entwurfs auf ein Datum vier Monate nach seiner Notifizierung zu verschieben. Diese Frist endet daher am 4. August 2024.

Darüber hinaus weist die Kommission die deutschen Behörden darauf hin, dass nach dieser Bestimmung der Mitgliedstaat, an den eine ausführliche Stellungnahme gerichtet ist, verpflichtet ist, die Kommission über die Maßnahmen zu unterrichten, die er zu einer solchen Stellungnahme zu treffen gedenkt.

Wenn die deutschen Behörden den in der Richtlinie (EU) 2015/1535 festgelegten Verpflichtungen nicht nachkommen oder wenn der Wortlaut des zu prüfenden Entwurfs der technischen Verordnung ohne Berücksichtigung der erhobenen Einwände

angenommen wird oder anderweitig gegen EU-Recht verstößt, behält sich die Kommission das Recht vor, gemäß Artikel 258 AEUV ein Verfahren gegen Deutschland einzuleiten.

3. Bemerkungen

In Bezug auf § 12 des notifizierten Entwurfs, der die Anforderungen an die Anbieter von Betriebssystemen betrifft, stellt die Kommission fest, dass für Betriebssysteme eine Anforderung an ein Kinderschutzsystem vorgesehen ist, die vermutlich Betriebssysteme für intelligente Fernsehgeräte, Mobiltelefone und PCs umfasst. Es sei darauf hingewiesen, dass Betriebssysteme Waren im Sinne des AEUV sind und dass außerhalb solcher Betriebssysteme Lösungen für den Schutz von Kindern zur Verfügung stehen, z. B. durch Gerätekontrollen.

Die Kommission möchte bei dieser Gelegenheit daran erinnern, dass nichtdiskriminierende Hindernisse für den Grundsatz des freien Warenverkehrs durch eine der in Artikel 36 AEUV genannten Ausnahmen oder auf der Grundlage zwingender Anforderungen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelt wurden, gerechtfertigt sein müssen. Damit eine nationale Maßnahme nach Artikel 36 AEUV oder auf der Grundlage einer der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs festgelegten zwingenden Voraussetzungen gerechtfertigt ist, muss sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (Urteil C-390/99, *Canal Satélite Digital*). Die betreffende Maßnahme muss notwendig sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen, und das Ziel darf nicht durch weniger weitreichende Verbote, Beschränkungen oder Maßnahmen mit geringeren Auswirkungen auf den Handel innerhalb der Union erreicht werden. Mit anderen Worten, die von den Mitgliedstaaten gewählten Mittel müssen sich auf das beschränken, was tatsächlich erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen, und sie müssen proportional zu dem verfolgten Ziel sein (Urteil in der Rechtssache C-319/05, *Kommission/Deutschland*).

Die deutschen Behörden werden gebeten, diese Bemerkungen zu berücksichtigen.

Die Kommission fordert die deutschen Behörden ferner auf, der Kommission den endgültigen Text nach seiner Annahme gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 zu übermitteln.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission
Thierry Breton
Mitglied der Kommission

