



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

11. November 2022

Stellungnahme 24/2022

zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur
Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für
Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches
Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der
Richtlinie 2010/13/EU

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ... sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“; gemäß Artikel 52 Absatz 3 ist er „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiórowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

*Gemäß **Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“.*

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU. Die Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Die Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Der EDSB hat sich in seinen nachstehenden Bemerkungen auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

Zusammenfassung

Am 16. September 2022 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU vor.

Der Vorschlag zielt darauf ab, das Funktionieren des Medienbinnenmarkts zu verbessern, insbesondere durch die Förderung grenzüberschreitender Tätigkeiten und Investitionen in Mediendienste, die Verbesserung der Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen, die Erleichterung der Bereitstellung hochwertiger Mediendienste und die Gewährleistung einer transparenten und gerechten Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen auf dem Medienbinnenmarkt.

Der EDSB begrüßt das Ziel des Vorschlags, um Medienfreiheit und Medienpluralismus als Voraussetzung für das Funktionieren des EU-Binnenmarkts für Mediendienste und – ebenso wichtig – als wichtiges Instrument für Rechtsstaatlichkeit und demokratische Rechenschaftspflicht in der Union zu schützen.

Der EDSB empfiehlt jedoch, zunächst den persönlichen sowie den sachlichen Anwendungsbereich der künftigen Verordnung zu präzisieren. Insbesondere weist er darauf hin, dass trotz der im Vorschlag klar zum Ausdruck gebrachten Absicht der Kommission, Vorschriften festzulegen, die den Schutz der Quellen von Journalisten, einschließlich Freiberuflern, auf EU-Ebene gewährleisten, der derzeit definierte Anwendungsbereich des Vorschlags nur Mediendienstanbieter und nicht alle Journalisten umfasst. Der EDSB empfiehlt, in die einschlägigen Bestimmungen der künftigen Verordnung einen ausdrücklichen Verweis auf Journalisten aufzunehmen, um klarzustellen, dass alle Journalisten, auch freiberuflich tätige oder selbstständige Journalisten, in den Anwendungsbereich der künftigen Verordnung fallen und sich somit ebenfalls auf einen robusten Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation verlassen können. Darüber hinaus empfiehlt er, die Kriterien zu präzisieren, anhand deren bestimmt wird, wann ein Journalist der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterliegt. Der EDSB empfiehlt ferner, horizontal klarzustellen, dass die künftige Verordnung unbeschadet der EU-Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung, der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung, anzuwenden ist und diese nicht berührt.

Zweitens unterstützt der EDSB zwar uneingeschränkt das Ziel des Vorschlags, bestimmte Garantien für Medienfreiheit und Medienpluralismus zu bieten, hat jedoch Zweifel an der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen in der Praxis, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Insbesondere ist der EDSB der Auffassung, dass Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c des Vorschlags in der derzeitigen Fassung, vor allem in Bezug auf die Ausnahmen vom Verbot der Abhörung und der Überwachung von Mediendienstanbietern, auch durch den Einsatz von Spähsoftware auf ihren Geräten, nicht genügend Schutzvorkehrungen und keine ausreichende Rechtsklarheit bieten. Der EDSB fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, die Möglichkeiten, auf den Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation zu verzichten, im Einklang mit den Grundsätzen der strikten Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit, wie sie in der Rechtsprechung

des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ausgelegt werden, eingehender zu definieren und zu beschränken. Insbesondere ist er nach wie vor davon überzeugt, dass die einzige praktikable und wirksame Option zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Union, einschließlich der Medienfreiheit, vor hochentwickelter Spähsoftware für militärische Zwecke ein allgemeines Verbot ihrer Entwicklung sowie ihr Einsatz mit sehr begrenzten und erschöpfend festgelegten Ausnahmen ist, ergänzt durch robuste Schutzvorkehrungen, wie sie in den Vorbemerkungen des EDSB zu moderner Spähsoftware vorgeschlagen wurden.

Drittens empfiehlt der EDSB in Bezug auf die unabhängige nationale Behörde oder Stelle, die für die Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit Verstößen gegen Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c des Vorschlags zuständig ist, sicherzustellen, dass in der künftigen Verordnung ausdrücklich bestimmte Garantien für die Unabhängigkeit festgelegt werden und eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Aufsichtsbehörden vorgesehen wird, die innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs tätig sind. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, dass die künftige Verordnung eine strukturierte Kooperation zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Datenschutzbehörden, vorschreibt und ausdrücklich auf die an der Zusammenarbeit beteiligten zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden verweist sowie die Umstände festlegt, unter denen die Zusammenarbeit stattfinden sollte. Der EDSB empfiehlt insbesondere, dafür zu sorgen, dass die im Rahmen der künftigen Verordnung benannten unabhängigen zuständigen Behörden die Befugnis und die Pflicht haben, die einschlägigen anderen zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Datenschutzbehörden, im Zusammenhang mit ihren Untersuchungen und ihrer Bewertung der Einhaltung der Vorschriften zu konsultieren. In Bezug auf die nationalen Datenschutzbehörden empfiehlt der EDSB im Speziellen, klarzustellen, dass die im Rahmen der künftigen Verordnung benannten unabhängigen zuständigen Behörden auch in der Lage sein sollten, den zuständigen Aufsichtsbehörden gemäß der DSGVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung auf Anfrage oder auf eigene Initiative alle im Zusammenhang mit Prüfungen und Untersuchungen erhaltenen Informationen bereitzustellen, die sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, und zu diesem Zweck eine eindeutige Rechtsgrundlage vorzugeben.

Des Weiteren empfiehlt der EDSB in Bezug auf die Veröffentlichung von Informationen über die Mediendienstanbieter und insbesondere über deren Eigentümer und wirtschaftliche Eigentümer in dem Vorschlag ausdrücklich anzugeben, welche Ziele von öffentlichem Interesse verfolgt werden, und sicherzustellen, dass die Kategorien von Informationen, die gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Vorschlags bereitzustellen sind, in der künftigen Verordnung klar definiert und ausdrücklich aufgeführt werden.

Schließlich empfiehlt der EDSB, klarzustellen, ob personenbezogene Daten im Zuge der im Vorschlag vorgesehenen Kooperation oder Amtshilfe zwischen den nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen verarbeitet werden, und, wenn dies der Fall ist, ausdrücklich die Verarbeitungszwecke, die spezifischen Kategorien der zu verarbeitenden personenbezogenen Daten, die Datenspeicherfrist und die Aufgaben und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden und -stellen im Sinne des Datenschutzrechts festzulegen.

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Allgemeine Bemerkungen	6
3. Spezifische Bemerkungen	7
3.1. Gegenstand und Anwendungsbereich	7
3.2. Einsatz von Überwachungstechnik.....	9
3.3. Unabhängige Beaufsichtigung und Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden	12
3.4. Veröffentlichung personenbezogener Daten der wirtschaftlichen Eigentümer.....	14
3.5. Informationsaustausch zwischen nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen	16
4. Schlussfolgerungen.....	17

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG¹ (im Folgenden „EU-DSVO“), insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1 –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 16. September 2022 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU² (im Folgenden „Vorschlag“) vor.
2. Der Vorschlag ist auf vier spezifische Ziele ausgerichtet: 1) Förderung grenzüberschreitender Tätigkeiten und Investitionen in Mediendienste durch Harmonisierung bestimmter Elemente der divergierenden nationalen Rahmen für den Medienpluralismus, insbesondere zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Erbringung von Diensten, 2) Verbesserung der Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen durch grenzübergreifende Koordinierungsinstrumente und Stellungnahmen und Leitlinien auf EU-Ebene, 3) Erleichterung der Bereitstellung hochwertiger Mediendienste durch Minderung des Risikos einer ungebührlichen öffentlichen und privaten Einflussnahme auf die redaktionelle Freiheit und 4) Gewährleistung einer transparenten und gerechten Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen auf dem Medienbinnenmarkt durch mehr Transparenz und Fairness bei der Publikumsmessung und der Zuweisung staatlicher Werbeausgaben.³
3. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 16. September 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 54 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB erfreut fest, dass er bereits vorab informell gemäß Erwägungsgrund 60 der EU-DSVO konsultiert wurde.

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² COM(2022) 457 final.

³ COM(2022) 457 final, S. 3.

2. Allgemeine Bemerkungen

4. Gemäß der Begründung des Vorschlags ist der Mediensektor nicht nur ein wichtiger Wirtschaftssektor, sondern auch für einen gesunden zivilgesellschaftlichen Raum sowie für die wirtschaftlichen Freiheiten und Grundrechte unerlässlich.⁴ Darüber hinaus spielen insbesondere unabhängige Medien und Nachrichtenmedien eine entscheidende Rolle bei der Wahrung der Integrität des europäischen Informationsraums und sind wesentlich für das Funktionieren demokratischer Gesellschaften und Volkswirtschaften.⁵
5. Wie aus der Begründung des Vorschlags hervorgeht, stehen die Unabhängigkeit und der Pluralismus der Medien jedoch zunehmend vor verschiedenen Herausforderungen, die die Fähigkeit zur Erbringung hochwertiger Mediendienste beeinträchtigen, zum Beispiel Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen, ungleiche Schutzvorkehrungen für die Unabhängigkeit von öffentlich-rechtlichen Medien, undurchsichtige und unfaire Zuweisung staatlicher Werbeausgaben und unseriöse Mediendienstanbieter, die in finanzieller oder redaktioneller Hinsicht von bestimmten Drittländern kontrolliert werden.⁶ Angesichts der Enthüllungen über die beispiellosen Risiken, die von den modernen Überwachungstechnologien für die Grundrechte ausgehen⁷, zielt der Vorschlag ferner darauf ab, „eine gezielte Schutzvorkehrung vor dem Einsatz von Spähsoftware in Geräten ein[zu]führ[en], die von Mediendienstanbietern oder Journalisten verwendet werden“⁸.
6. Darüber hinaus werden in Erwägungsgrund 4 des Vorschlags Angriffe erwähnt, die durch Anbieter verursacht werden, welche systematisch Desinformation, wie Manipulation von Informationen und Einflussnahme, betreiben. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB an die durch Online-Manipulation entstehenden Risiken, die häufig durch moderne Technologien wie künstliche Intelligenz begünstigt werden. In seiner Stellungnahme von 2018 zu Online-Manipulation und personenbezogenen Daten wies der EDSB darauf hin, dass „Online-Manipulationen ... eine Bedrohung für die Gesellschaft dar[stellen], da Filterblasen und geschlossene Communities es den Menschen erschweren, sich gegenseitig zu verstehen und Erfahrungen auszutauschen“ und dass „[d]ie Schwächung dieses ‚sozialen Kitts‘ ... die Demokratie sowie einige andere Grundrechte und -freiheiten untergraben [kann]“.⁹ In dieser Stellungnahme hob der EDSB auch hervor, dass ein Teil der Lösung zur Bekämpfung der Online-Manipulation nicht nur darin besteht, die bestehenden Vorschriften durchzusetzen, sondern dass parallel auch andere Normen für Wahlen und Medienpluralismus eingehalten werden müssen.¹⁰
7. Der EDSB ist der festen Überzeugung, dass der Schutz der Medienfreiheit und des Medienpluralismus nicht nur ein in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankertes Grundrecht und eine Voraussetzung für das Funktionieren des EU-Binnenmarkts für Mediendienste ist, sondern – ebenso wichtig – von zentraler Bedeutung

⁴ COM(2022) 457 final, S. 1.

⁵ Ebenda, S. 1.

⁶ COM(2022) 457 final, S. 2.

⁷ Siehe Vorbemerkungen des EDSB zu moderner Spähsoftware vom 15. Februar 2022.

⁸ Begründung des Vorschlags, S. 6.

⁹ Stellungnahme 3/2018 des EDSB vom 19. März 2018 zu Online-Manipulation und personenbezogenen Daten, S. 27.

¹⁰ Ebenda, S. 27.

für die Rechtsstaatlichkeit und die demokratische Rechenschaftspflicht ist, wie aus dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2022 hervorgeht.¹¹

8. Daher begrüßt der EDSB das Ziel des Vorschlags, die oben genannten Herausforderungen anzugehen und zusätzliche Schutzvorkehrungen für Medienfreiheit und Medienpluralismus zu treffen.
9. Vor diesem Hintergrund zielen die Bemerkungen und Empfehlungen in der vorliegenden Stellungnahme darauf ab, einerseits zusätzliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit der künftigen Verordnung zu schaffen, soweit die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz betroffen sind, und andererseits die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Stärkung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit durch unabhängige und pluralistische Medien in der EU zu fördern.

3. Spezifische Bemerkungen

3.1. Gegenstand und Anwendungsbereich

10. Der EDSB stellt fest, dass der persönliche und der sachliche Anwendungsbereich des Vorschlags nicht klar definiert sind und zu unterschiedlichen Auslegungen führen können, was die Rechtssicherheit beeinträchtigt. Diese Bemerkung bezieht sich insbesondere auf den Status selbstständiger Journalisten und das Verhältnis zum EU-Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre.
11. Gemäß Erwägungsgrund 16 des Vorschlags gelten Journalisten und Redakteure als die wichtigsten Akteure bei der Produktion und Bereitstellung vertrauenswürdiger Medieninhalte. Zudem wird in demselben Erwägungsgrund die Notwendigkeit eines robusten Schutzes journalistischer Quellen und Kommunikation, auch vor dem Einsatz von Überwachungstechnik, für Mediendiensteanbieter und Journalisten hervorgehoben. In diesem Zusammenhang wird in dem Vorschlag klargestellt, dass der Begriff „Journalist“ auch jene umfasst, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig sind, wie Freiberufler. Der EDSB unterstützt diesen Ansatz uneingeschränkt, der auch im Einklang mit der Auslegung in Erwägungsgrund 153 (letzter Satz) der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)¹² (im Folgenden „DSGVO“) steht: „Um der Bedeutung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in einer

¹¹ Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, COM(2022) 500 final, S. 3 und Abschnitt 3.2 sowie S. 20 ff.

¹² ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

demokratischen Gesellschaft Rechnung zu tragen, müssen Begriffe wie Journalismus, die sich auf diese Freiheit beziehen, weit ausgelegt werden.“

12. Der EDSB stellt jedoch fest, dass in Artikel 2 („Begriffsbestimmungen“) des Vorschlags in den Nummern 1, 2 und 3 zwar die Begriffe „Mediendienst“, „Mediendiensteanbieter“ und „öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter“ definiert sind und somit eindeutig in den Anwendungsbereich des Vorschlags aufgenommen werden, eine solche Definition für den Begriff „Journalist“ jedoch nicht vorhanden ist.
13. Trotz der Aussage in Erwägungsgrund 16 scheint der verfügende Teil des Vorschlags nicht alle Journalisten einzubeziehen und bietet insbesondere keine ausdrückliche Präzisierung der Situation von Journalisten in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (wie Freiberufler oder selbstständige investigative Journalisten).¹³ Diese Auslassung ist besonders problematisch im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c des Vorschlags, wonach die vorgeschlagenen besonderen Schutzvorkehrungen gegen Abhören und Überwachung und gegen den Einsatz von Spähsoftware nur „Mediendiensteanbietern oder gegebenenfalls ihren Familienangehörigen, ihren Beschäftigten oder deren Familienangehörigen“ gewährt werden. Da der persönliche Anwendungsbereich dieser Maßnahmen erschöpfend definiert zu sein scheint, ist eine Auslegung dahin gehend möglich, dass selbstständige oder freiberuflich tätige Journalisten ausgeschlossen sind.
14. Der EDSB empfiehlt in diesem Zusammenhang, im verfügenden Teil der künftigen Verordnung klarzustellen, dass alle Journalisten, auch freiberuflich tätige oder selbstständige Journalisten, in den Anwendungsbereich der künftigen Verordnung fallen und sich somit ebenfalls auf einen robusten Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation verlassen können. Zu diesem Zweck sollte in die einschlägigen Bestimmungen der künftigen Verordnung ein ausdrücklicher Verweis auf Journalisten und nicht nur auf Mediendiensteanbieter aufgenommen werden.
15. Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass der Vorschlag entgegen der 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)¹⁴ keine Bestimmung enthält, in der die Kriterien festgelegt sind, anhand deren die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterliegenden Journalisten bestimmt werden. **Der EDSB empfiehlt, diese Kriterien in der künftigen Verordnung zu präzisieren.**
16. Des Weiteren sollte die vorgeschlagene Verordnung gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Vorschlags nicht die Vorschriften berühren, die in einer Reihe damit zusammenhängender Richtlinien und Verordnungen festgelegt sind. Der EU-Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten und die DSGVO, die Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)¹⁵ und die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden

¹³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 2019, Buivids, C-345/17, ECLI:EU:C:2019:122, Rn. 51–53, oder Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, C-73/07, ECLI:EU:C:2008:727, Rn. 56, 58 und 61.

¹⁴ ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1.

¹⁵ ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates¹⁶ (im Folgenden „Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung“) sind jedoch nicht in der Liste aufgeführt.

17. Der EDSB weist darauf hin, dass die Vorschriften über Datenschutz und Schutz der Privatsphäre sowie die Vorschriften über freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit manchmal zu Spannungen führen können. Daher verpflichtet Artikel 85 der DSGVO die Mitgliedstaaten ausdrücklich, „das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, einschließlich der Verarbeitung zu journalistischen Zwecken ..., in Einklang [zu bringen]“. Der EDSB begrüßt Artikel 23 Absatz 2 des Vorschlags, wonach das Recht auf Datenschutz und Schutz der Privatsphäre durch die in dieser Bestimmung festgelegte Verpflichtung der Anbieter eigener Publikumsmesssysteme betroffenen Dritten mit einem berechtigten wirtschaftlichen Interesse unverzüglich genaue, detaillierte, umfassende, verständliche und aktuelle Informationen über die für ihre Publikumsmesssysteme eingesetzte Methodik zur Verfügung zu stellen haben, nicht beeinträchtigt werde.
18. Da jedoch, abgesehen von der vorstehend genannten Bestimmung, kein horizontaler Verweis im Hinblick auf die Achtung der Rechte und Pflichten in Bezug auf den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre enthalten ist, ist der EDSB der Auffassung, dass es keine ausreichende Klarheit über das Verhältnis zwischen dem Vorschlag und dem EU-Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre gibt.
19. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB – auch im Lichte der Begründung des Vorschlags¹⁷ –, dass in der künftigen Verordnung horizontal klargestellt wird, dass sie unbeschadet der im Unionsrecht verankerten Rechte und Pflichten in Bezug auf den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre, insbesondere der DSGVO, der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung, anzuwenden ist und diese nicht berührt.

3.2. Einsatz von Überwachungstechnik

20. Im Rahmen des spezifischen politischen Ziels „Erleichterung der Bereitstellung hochwertiger Mediendienste“¹⁸ sieht der Vorschlag gezielte Schutzvorkehrungen für Mediendiensteanbieter, ihre Familienangehörigen, ihre Beschäftigten oder deren Familienangehörigen gegen eine Einflussnahme durch Behörden und öffentliche Stellen vor, darunter Schutz vor Abhören und Überwachung (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags) und Einsatz von Spähsoftware (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags).
21. Der EDSB unterstützt uneingeschränkt das Ziel des Vorschlags, bestimmte Garantien für Medienfreiheit und Medienpluralismus zu bieten. Er hat jedoch Zweifel daran, inwiefern die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verwirklichung des angestrebten Ziels, die

¹⁶ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

¹⁷ COM(2022) 457 final, S. 6, letzter Absatz.

¹⁸ COM(2022) 457 final, S. 4.

Grundrechte der betroffenen Personen, einschließlich ihres Rechts auf Datenschutz und Privatsphäre, zu schützen, in der Praxis wirksam sind.

22. Zunächst stellt der EDSB mit Bedauern fest, dass ein derart komplexes und sensibles Thema wie der Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation vor Abhören und Überwachung in dem dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzungsbericht¹⁹ kaum erwähnt wird und keine angemessene Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen vorgenommen wurde. Noch bedauerlicher ist die Tatsache, dass der Aspekt der Spähsoftware trotz seiner politischen und medialen Bedeutung in der EU²⁰ und weltweit in der Folgenabschätzung überhaupt nicht erwähnt und analysiert wird.
23. Der EDSB begrüßt die in Erwägungsgrund 17 des Vorschlags enthaltene Forderung nach einer Vereinheitlichung und weiteren Stärkung des Schutzes journalistischer Quellen und Kommunikation auf Unionsebene²¹ und die damit zusammenhängende Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags, wonach den Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen, Folgendes nicht gestattet ist: „Inhaftierung, Sanktionierung, Abhören, Überwachung, Durchsuchung und Beschlagnahme oder Untersuchung von Mediendiensteanbietern oder gegebenenfalls ihren Familienangehörigen, ihren Beschäftigten oder deren Familienangehörigen oder ihrer Geschäfts- und Privaträume mit der Begründung, dass sie die Offenlegung von Informationen über ihre Quellen verweigern“.
24. Der EDSB sieht durchaus ein, dass ein solches Verbot nicht absolut und unbedingt sein kann und dass Ausnahmen daher durch ein „zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt [sein können], im Einklang mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta und im Einklang mit anderen Rechtsvorschriften der Union“.²² Gleichzeitig könnte das Fehlen weiterer rechtlicher Einzelheiten, die solche Beschränkungen und die angeführten Sicherheitsvorkehrungen in Bezug auf die Grundrechte der betroffenen Personen umreißen, den Mehrwert der Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b faktisch untergraben. Angesichts der derzeit uneinheitlichen Regelungsrahmen für den Schutz journalistischer Quellen auf nationaler Ebene²³ ist nicht klar, ob ein „zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses“ im engeren Sinne, zum Beispiel im Rahmen der Ermittlung bei einer schweren Straftat oder bei der Verhütung einer unmittelbaren Bedrohung, oder im weiteren Sinne, d. h. auch bei Verwaltungsuntersuchungen, zu verstehen ist. **Daher ist der EDSB der Auffassung, dass die Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags in ihrer derzeitigen Fassung nicht genügend Schutzvorkehrungen bietet und es an Rechtsklarheit mangelt. In diesem Zusammenhang fordert der EDSB die Gesetzgeber auf, die Möglichkeiten für einen Verzicht auf den Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation im**

¹⁹ SWD(2022) 286 final.

²⁰ Am 10. März 2022 setzte das Europäische Parlament einen speziellen PEGA-Ausschuss ein, der mutmaßliche Verstöße oder Missstände bei der Anwendung des Unionsrechts im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware untersuchen soll.

²¹ Siehe auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, u. a. Urteil vom 25. Mai 2021 (Große Kammer), Big Brother Watch u. a./Vereinigtes Königreich, C-58170/13, 62322/14 und 24960/15. Der Gerichtshof stellte einen Verstoß gegen Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention fest und wies insbesondere auf das Fehlen eines ausreichenden Schutzes für vertrauliches journalistisches Material hin (siehe insbesondere Rn. 442–450).

²² Siehe beispielsweise die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, u. a. Urteil vom 27. März 1996, Goodwin/Vereinigtes Königreich, C-17488/90, Rn. 39, Entscheidung über die Zulässigkeit vom 8. Dezember 2005, Nordisk Film & TV A/S/Dänemark, C-40485/02, oder Entscheidung vom 27. Mai 2014, Stichting Ostade Blade/Niederlande, C-8406/06.

²³ Siehe Erwägungsgrund 17 des Vorschlags.

Einklang mit den Grundsätzen der strikten Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eingehender zu definieren und zu beschränken.

25. In Bezug auf die Maßnahmen gegen den Einsatz von Spähsoftware gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags möchte der EDSB zusätzlich zu den vorstehenden Erwägungen auf andere wichtige offene Fragen und potenzielle Risiken für den wirksamen Schutz der Grundrechte von Journalisten und Mediendienstanbietern, einschließlich des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, hinweisen.
26. Der EDSB erinnert daran, dass hochentwickelte Spähsoftware (beispielsweise Pegasus) – wie bereits in seinen Vorbemerkungen zu moderner Spähsoftware²⁴ ausgeführt – das Potenzial hat, nicht nur die Grundrechte und die Freiheiten des Einzelnen, sondern auch die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in beispielloser Weise zu gefährden und zu schädigen. Darüber hinaus hat der EDSB in seinen Vorbemerkungen empfohlen, die Entwicklung und den Einsatz solcher Spähsoftware in der EU zu verbieten, um die Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger in der EU wirksam zu schützen. Daher unterstützt der EDSB nachdrücklich das Ziel des Vorschlags, den Einsatz von Spähsoftware in Geräten oder Maschinen, die von Mediendienstanbietern oder Journalisten verwendet werden, zu verbieten.
27. Gleichzeitig erachtet der EDSB es für erforderlich, klar zwischen den in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags genannten „traditionellen“ Abhör- und Überwachungsmaßnahmen und dem Einsatz von Spähsoftware gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags zu unterscheiden.
28. Der EDSB stellt fest, dass der Begriff „Spähsoftware“ gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Nummer 16 des Vorschlags als „Produkt mit digitalen Elementen, das speziell dafür ausgelegt ist, Schwachstellen in anderen Produkten mit digitalen Elementen auszunutzen“, eingeführt wird, während andere öffentlich zugängliche Definitionen von Spähsoftware hauptsächlich auf deren Eigenschaft als eine Art Schadsoftware (oder Malware) abheben, die entwickelt wurde, um schädliche und unerwünschte Operationen durchzuführen, wie die bereits in der aktuellen Begriffsbestimmung beschrieben.²⁵ Außerdem hat der EDSB in seinen Vorbemerkungen zu moderner Spähsoftware auf eine Reihe anderer Merkmale von Hacking-Instrumenten wie Pegasus hingewiesen, die bewirken, dass solche Instrumente zu einem „Paradigmenwechsel“ beim Zugang zu privater Kommunikation und zu privaten Geräten führen, da sie in der Lage sind, den Wesensgehalt unserer Grundrechte, insbesondere das Recht auf Privatsphäre, zu beeinträchtigen. Insbesondere betonte der EDSB die Fähigkeit solcher Instrumente, über einen „Null-Klick-Angriff“ vollständigen und uneingeschränkten Zugang zu dem Zielgerät zu erhalten, d. h. einen Hackerangriff, der keine Handlung des Nutzers erfordert und daher schwer zu erkennen ist.²⁶
29. Darüber hinaus ist der EDSB, wie er in seinen Vorbemerkungen zu moderner Spähsoftware²⁷ zum Ausdruck bringt, der Auffassung, dass, wenn solche Spähsoftware

²⁴ Vorbemerkungen des EDSB zu moderner Spähsoftware vom 15. Februar 2022, S. 9.

²⁵ Siehe beispielsweise das ENISA-Glossar, abrufbar unter <https://www.enisa.europa.eu/topics/csirts-in-europe/glossary/malware>.

²⁶ Laut dem Security Lab von Amnesty International „kann Pegasus mehr tun als der Besitzer des Geräts“, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2021/07/forensic-methodology-report-how-to-catch-nso-groups-pegasus/>.

²⁷ Siehe Fußnote 24, S. 3 und 4.

dennoch eingesetzt wird, solche Fälle Ausnahmecharakter haben müssen, damit sie mit der Rechtsordnung der EU vereinbar sind, wie etwa die Verhinderung drohender terroristischer Anschläge. Trotz der Bemühung, die Ausnahmen vom Verbot des Einsatzes von Spähsoftware in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags zu begrenzen, ist der EDSB jedoch nicht davon überzeugt, dass diese rechtliche Bestimmung den Ausnahmecharakter eines möglichen Einsatzes dieser hochinvasiven Technologie hinreichend festlegt und ihren breiteren oder systematischen Einsatz verhindern kann. Daher ist der EDSB der Auffassung, dass die Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags in der derzeitigen Fassung nicht präzise genug ist, keine ausreichenden Schutzvorkehrungen bietet und daher sogar kontraproduktiv für das angestrebte Ziel sein könnte, indem eine tatsächliche Legalisierung des Einsatzes hochinvasiver Spähsoftware über eine sehr begrenzte Anzahl von Ausnahmefällen hinaus erfolgt.

30. Der EDSB ist nach wie vor davon überzeugt, dass die einzige praktikable und wirksame Option zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Union, einschließlich der Medienfreiheit, vor hochentwickelter Spähsoftware für militärische Zwecke ein allgemeines Verbot ihrer Entwicklung sowie ihr Einsatz mit sehr begrenzten und erschöpfend festgelegten Ausnahmen ist, ergänzt durch robuste Schutzvorkehrungen, wie sie der EDSB in seinen Vorbemerkungen zu moderner Spähsoftware²⁸ vorgeschlagen hat.

3.3. Unabhängige Beaufsichtigung und Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden

31. Der EDSB stellt fest, dass in Artikel 4 Absatz 3 des Vorschlags die Benennung einer unabhängigen Behörde oder Stelle durch die Mitgliedstaaten als zusätzliche Schutzvorkehrung vorgesehen ist, die Beschwerden über Verstöße gegen Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c bearbeitet.
32. Der EDSB ist jedoch der Auffassung, dass es dem Vorschlag an Klarheit dahin gehend mangelt, inwiefern sich solche benannten unabhängigen Behörden oder Stellen von den bereits bestehenden nationalen Regulierungsbehörden für den audiovisuellen Bereich (die in der Richtlinie 2010/13/EU vorgesehen sind und deren Aufgaben und Befugnisse im Rahmen des Vorschlags erweitert werden²⁹) und den einschlägigen nationalen Datenschutzbehörden oder anderen nationalen Behörden unterscheiden und/oder mit diesen in Zusammenhang stehen würden.³⁰
33. Des Weiteren stellt der EDSB fest, dass der Vorschlag zwar die Benennung solcher unabhängigen nationalen Behörden oder Stellen vorsieht, aber keine Garantien in irgendeiner Form für die Unabhängigkeit dieser Behörden oder Stellen (einschließlich spezifischer Unabhängigkeitskriterien) festlegt, um die verschiedenen geltenden Interessen und Rechte miteinander in Einklang zu bringen. Daher **empfiehlt der EDSB nachdrücklich, dass in der künftigen Verordnung ausdrücklich bestimmte Garantien für die Unabhängigkeit der gemäß Artikel 4 Absatz 3 benannten**

²⁸ Siehe Fußnote 24, S. 8.

²⁹ Siehe Artikel 2 Nummer 12 und Artikel 7 Absatz 1.

³⁰ Siehe anhängige Rechtssachen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Follorou/Frankreich (Nr. 30635/17) und Johannes/Frankreich (Nr. 30636/17).

Behörden oder Stellen festgelegt werden, beispielsweise der Schutz vor direkter oder indirekter Beeinflussung von außen, ausreichende Ressourcen usw.³¹

34. Zudem möchte der EDSB an die rechtlichen und praktischen Herausforderungen in Verbindung mit der wirksamen Beaufsichtigung von Überwachungsmaßnahmen erinnern, insbesondere wenn sie von Nachrichtendiensten zum Zweck der nationalen Sicherheit ergriffen werden. In diesem Zusammenhang hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) auf der Grundlage ihrer Forschung auf mehrere spezifische Aspekte hingewiesen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Befugnis einer Überwachungs- oder Aufsichtsbehörde zur Untersuchung von Beschwerden stehen, wie zum Beispiel der Zugriff auf Verschlusssachen und das einschlägige Fachwissen des Personals der Aufsichtsbehörde angesichts des hochgradig technischen Charakters und der Komplexität der Überwachungsmaßnahmen.³² Diese Aspekte sollten neben den Anforderungen an die Unabhängigkeit berücksichtigt werden, wenn die Mitgliedstaaten die jeweilige nationale Behörde oder Stelle benennen.
35. Der EDSB hält es für notwendig, eine wirksame Zusammenarbeit und Komplementarität mit den bereits bestehenden nationalen Aufsichtsbehörden sicherzustellen; dies ist erforderlich, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht der unter den Vorschlag fallenden Akteure zu erhöhen. Diesbezüglich **empfiehlt der EDSB nachdrücklich, dass die künftige Verordnung** 1) eine **ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Aufsichtsbehörden** vorsieht, die innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs tätig sind, 2) eine **strukturierte Kooperation zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden**, einschließlich der Datenschutzbehörden, vorschreibt, 3) **ausdrücklich auf die an der Zusammenarbeit beteiligten zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden verweist** und die Umstände festlegt, unter denen die Zusammenarbeit stattfinden sollte.
36. Des Weiteren empfiehlt der EDSB, dafür zu sorgen, dass die im Rahmen der künftigen Verordnung benannten unabhängigen zuständigen Behörden die Befugnis und die Pflicht haben, die einschlägigen anderen zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Datenschutzbehörden, im Zusammenhang mit ihren Untersuchungen und ihrer Bewertung der Einhaltung der Vorschriften zu konsultieren. In Bezug auf die nationalen Datenschutzbehörden empfiehlt der EDSB zudem, klarzustellen, dass die im Rahmen der künftigen Verordnung benannten unabhängigen zuständigen Behörden auch in der Lage sein sollten, den zuständigen Aufsichtsbehörden gemäß der DSGVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung auf Anfrage oder auf eigene Initiative alle im Zusammenhang mit Prüfungen und Untersuchungen erhaltenen Informationen bereitzustellen, die sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, und zu diesem Zweck eine eindeutige Rechtsgrundlage vorzugeben.
37. Der EDSB betont, dass in jedem Fall mögliche Überschneidungen oder andere Konflikte durch die gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Vorschlags benannte Behörde oder Stelle mit den Tätigkeiten der bestehenden Aufsichtsbehörden, insbesondere derjenigen, die gemäß der DSGVO, der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung und der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zuständig sind, zu vermeiden sind.

³¹ Siehe beispielsweise Kapitel VI Abschnitt 1 „Unabhängigkeit“ der DSGVO.

³² Siehe FRA-Bericht „Überwachung durch Nachrichtendienste: Grundrechtsschutz und Rechtsbehelfe in der Europäischen Union – Teil II: Aktualisierter Rechtsrahmen und Expertenmeinungen“, Kapitel 14.

38. Schließlich weist der EDSB darauf hin, dass eine potenzielle Lücke beim Umfang der Beaufsichtigung der verschiedenen im Vorschlag vorgesehenen Verpflichtungen besteht. Die gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Vorschlags benannte unabhängige Behörde oder Stelle wäre nur für die Bearbeitung von Beschwerden über Verstöße gegen Absatz 2 Buchstaben b und c dieses Artikels zuständig. Gleichzeitig wären gemäß Artikel 7 des Vorschlags die in Artikel 30 der Richtlinie 2010/13/EU bezeichneten nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen nur für die Anwendung von Kapitel III der künftigen Verordnung zuständig. Somit scheint keine nationale Behörde oder Stelle tatsächlich für die Beaufsichtigung der Durchsetzung wichtiger Vorschriften des Vorschlags zuständig zu sein, insbesondere des Verbots der direkten oder indirekten Einflussnahme auf redaktionelle Strategien und Entscheidungen von Mediendienstanbietern oder des Versuchs einer solchen Einflussnahme gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a des Vorschlags oder der Transparenzpflichten gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Vorschlags.

3.4. Veröffentlichung personenbezogener Daten der wirtschaftlichen Eigentümer

39. Der EDSB bemerkt, dass in Artikel 6 Absatz 1 des Vorschlags Folgendes festgelegt ist: „Mediendienstanbieter, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen, müssen den Empfängern ihrer Dienste folgende Informationen leicht und direkt zugänglich machen: a) ihren eingetragenen Namen und ihre Kontaktdaten, b) Name(n) des/der direkten oder indirekten Eigentümer(s) mit Beteiligungen, die es ihm/ihnen ermöglichen, Einfluss auf die Geschäftstätigkeit und die strategische Entscheidungsfindung auszuüben; c) Name(n) ihrer wirtschaftlichen Eigentümer im Sinne des Artikels 3 Nummer 6 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates“ („Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche“). Aus dem dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzungsbericht geht hervor, dass der Grund für einen Zugang auf solche Informationen seitens der Empfänger von Mediendiensten darin besteht, Transparenz in Bezug auf die Faktoren zu gewährleisten, die redaktionelle Entscheidungen und die Rechenschaftspflicht der Medien gegenüber ihrem Publikum beeinflussen können. **Der EDSB versteht und begrüßt die Verpflichtung, bestimmte Kategorien personenbezogener Daten zu veröffentlichen, um Transparenz und spezifische Ziele von öffentlichem Interesse zu erreichen. Angesichts des Eingriffs in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz, der sich aus der Veröffentlichung solcher personenbezogenen Daten ergibt, empfiehlt der EDSB jedoch, in der künftigen Verordnung ausdrücklich anzugeben, welches Ziel bzw. welche Ziele von öffentlichem Interesse mit dieser Bestimmung verfolgt wird/werden.**

40. Ein Zugang zu solchen Daten würde die Wirkung der Empfehlung (EU) 2022/1634 der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum³³ entsprechend ihres Abschnitts III

³³ ABl. L 245 vom 22.9.2022, S. 56. Die Empfehlung sieht Folgendes vor: „(20) Mediendienstanbieter werden aufgefordert, dafür zu sorgen, dass detaillierte, umfassende und aktuelle Informationen über ihre Eigentumsverhältnisse für die Öffentlichkeit leicht und direkt zugänglich sind, so weit wie möglich auch für Menschen mit Behinderungen. Insbesondere wird empfohlen, dass Mediendienstanbieter den Zugang zu Informationen sicherstellen, die Folgendes betreffen:

(a) ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie direktes oder wirtschaftliches Eigentum von einer Regierung, einer staatlichen Einrichtung, einem staatseigenen Unternehmen oder einer anderen öffentlichen Einrichtung sind;

über Transparenz von Medieneigentum verstärken. Dadurch würde außerdem die Wirkung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste verstärkt werden, indem eine Verpflichtung für den Zugang zu solchen Informationen eingeführt und ihr persönlicher Anwendungsbereich (sie würde für jedes Medienunternehmen und nicht nur für audiovisuelle Mediendienste gelten) sowie ihr sachlicher Anwendungsbereich (sie würde die Verfügbarkeit von Informationen über die Interessen und Tätigkeiten der Eigentümer von Medienunternehmen, die innerhalb oder außerhalb des Mediensektors tätig sind, sicherstellen) erweitert wird. Darüber hinaus würden dadurch die horizontalen Instrumente ergänzt werden, die keine Offenlegung solcher Informationen erfordern.³⁴

41. Der EDSB geht jedoch davon aus, dass die Liste unter Umständen nicht erschöpfend ist, da Artikel 6 Absatz 1 des Vorschlags in Bezug auf die Kategorien der bereitzustellenden Informationen auf „mindestens folgende Informationen“ verweist. In diesem Zusammenhang **merkt der EDSB an, dass die Kategorien öffentlich zugänglich zu machender personenbezogener Daten ebenfalls klar und erschöpfend definiert werden sollten**, wobei den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen ist.³⁵ Aus diesem Grund **empfiehlt der EDSB, zum Zweck der Klarheit und Vorhersehbarkeit von Bestimmungen, die Einschränkungen der Grundrechte festlegen, sicherzustellen, dass die Kategorien von bereitzustellenden Informationen in der künftigen Verordnung klar definiert und ausdrücklich dargelegt werden.**

(b) die Interessen oder Tätigkeiten von Eigentümern im Zusammenhang mit anderen Medien- oder Nichtmedienunternehmen und ihre Verbindungen mit diesen;

(c) sonstige Interessen, die ihre strategische Entscheidungsfindung oder ihre redaktionelle Ausrichtung beeinflussen könnten;

(d) Änderungen ihrer Eigentumsverhältnisse oder Kontrollregelungen.

(21) Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums zu ergreifen. Insbesondere werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine zuständige nationale Regulierungsbehörde oder -stelle mit der Entwicklung und Pflege einer speziellen Online-Datenbank über Medieneigentumsverhältnisse zu beauftragen, die aufgeschlüsselte Daten über verschiedene Arten von Medien auch auf regionaler und/oder lokaler Ebene enthält und zu der die Öffentlichkeit einen einfachen, raschen und wirksamen kostenlosen Zugang hätte, und regelmäßige Berichte über die Eigentumsverhältnisse von der Rechtshoheit des entsprechenden Mitgliedstaats unterliegenden Mediendiensten zu erstellen.

(22) Die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen werden aufgefordert, sich regelmäßig über bewährte Verfahren im Bereich der Transparenz von Medieneigentum auszutauschen. Bei einem solchen Austausch sollte der Schwerpunkt insbesondere darauf liegen, die wirksamsten Maßnahmen oder Instrumente zu ermitteln und zu fördern, um die Transparenz von Medieneigentum zu erhöhen und die Verwaltungszusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern.“

³⁴ Siehe den dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzungsbericht der Kommission, S. 30:

In der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um Informationen über die Eigentumsstruktur (nur) audiovisueller Medien zugänglich zu machen.

Mit der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73) soll die Transparenz der wirtschaftlichen Eigentümer von in der EU eingetragenen Gesellschaften und sonstigen juristischen Personen sichergestellt werden. Diese Richtlinie schreibt insbesondere vor, dass Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der Öffentlichkeit über zentrale Register in jedem Mitgliedstaat zur Verfügung stehen müssen. Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung (COM(2021) 420 final), über den derzeit verhandelt wird, würde eine weitere Harmonisierung der Transparenzpflichten hinsichtlich der wirtschaftlichen Eigentümer bewirken. Darüber hinaus harmonisiert die Richtlinie (EU) 2017/1132 vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts (ABl. L 169 vom 30.6.2017, S. 46) die Offenlegungspflichten für EU-Kapitalgesellschaften und schreibt vor, dass diese Informationen in den nationalen Handelsregistern öffentlich zugänglich sind und über das System zur Registervernetzung abgerufen werden können. Diese Rechtsvorschriften und rechtlichen Initiativen der EU sind nicht medienspezifisch, gelten aber auch für Medienunternehmen.

3.5. Informationsaustausch zwischen nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen

42. Der EDSB stellt fest, dass Artikel 13 Absatz 1 des Vorschlags im Abschnitt über Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen Folgendes vorsieht: „Eine nationale Regulierungsbehörde oder stelle (im Folgenden ‚ersuchende Behörde‘) kann jederzeit eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden oder -stellen (im Folgenden ‚ersuchte Behörden‘) um Kooperation oder Amtshilfe ersuchen, um Informationen auszutauschen oder Maßnahmen zu ergreifen, die für die einheitliche und wirksame Anwendung dieser Verordnung oder der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2010/13/EU relevant sind.“³⁶
43. In diesem Zusammenhang kann der EDSB nachvollziehen, dass aufgrund der Art und des Zwecks einer solchen Zusammenarbeit zwischen zwei (oder mehr) nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen möglicherweise auch personenbezogene Daten verarbeitet werden. Allerdings weist der EDSB darauf hin, dass nicht auf die Kategorien von Informationen, einschließlich personenbezogener Daten, eingegangen wird, die im Rahmen der Zusammenarbeit verarbeitet würden.
44. Darüber hinaus betont der EDSB, dass im Falle der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Kooperations- oder Amtshilfemechanismus eine spezifische Klarstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten der beteiligten nationalen Regulierungsbehörden und -stellen im Sinne des Datenschutzrechts erforderlich wäre. Dies ist auch besonders wichtig, um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen ihre Rechte im Einklang mit der DSGVO uneingeschränkt wahrnehmen können.
45. Der EDSB ist daher der Auffassung, dass in der künftigen Verordnung ausdrücklich klargestellt werden sollte, ob personenbezogene Daten verarbeitet werden. Ist das der Fall, sollten in dem Vorschlag auch der Zweck der Verarbeitung, die spezifischen Kategorien der zu verarbeitenden personenbezogenen Daten, die Datenspeicherfrist und die Aufgaben und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden und -stellen im Sinne des Datenschutzrechts festgelegt werden.

³⁶ Gemäß Artikel 30 der Richtlinie 2010/13/EU ergreifen die Mitgliedstaaten „geeignete Maßnahmen, um sich gegenseitig und der Kommission, insbesondere über ihre zuständigen unabhängigen Regulierungsstellen, die Informationen zu übermitteln, die für die Anwendung dieser Richtlinie und insbesondere der Artikel 2, 3 und 4 notwendig sind“. Gemäß dem dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzungsbericht der Kommission (SWD(2022) 286 final, S. 257) wurde mit dieser Richtlinie in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 (überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) geänderten Fassung „die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) als technische Beratungsgruppe für die Kommission eingerichtet. Die ERGA hat zwar eine freiwillige Vereinbarung zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern geschlossen, allerdings ist es ihr aufgrund ihres derzeitigen Status als Expertengruppe und des nicht verbindlichen Charakters ihrer Zusammenarbeit nicht möglich, grenzüberschreitende Angelegenheiten zu lösen, Leitlinien (insbesondere zu Fragen des Medienpluralismus) herauszugeben oder kollektive Maßnahmen zu ergreifen.“ Ziel des Vorschlags ist es daher, „die derzeitige Zusammenarbeit zu intensivieren, indem der ERGA Befugnisse übertragen werden, um grenzüberschreitende Fälle durch Kooperation wirksam zu lösen, Stellungnahmen oder Leitlinien in Regulierungsbereichen abzugeben, die für den Medienpluralismus relevant sind, und Maßnahmen gegen Diensteanbieter aus Drittländern zu koordinieren“.

4. Schlussfolgerungen

46. Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:

- (1) in die einschlägigen Bestimmungen der künftigen Verordnung einen ausdrücklichen Verweis auf „Journalisten“ aufzunehmen, damit alle Journalisten, auch freiberuflich tätige oder selbstständige Journalisten, in den Anwendungsbereich der künftigen Verordnung fallen und sich somit ebenfalls auf einen robusten Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation verlassen können, und die Kriterien zu präzisieren, anhand deren bestimmt wird, wann ein Journalist der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterliegt;
- (2) horizontal klarzustellen, dass die künftige Verordnung unbeschadet der EU-Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung, der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung, anzuwenden ist und diese nicht berührt;
- (3) die Möglichkeiten für einen Verzicht auf den Schutz journalistischer Quellen und Kommunikation gemäß Artikel 4 Buchstaben b und c des Vorschlags im Einklang mit den Grundsätzen der strikten Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit eingehender zu definieren und zu beschränken. Insbesondere ist der EDSB nach wie vor davon überzeugt, dass die einzige praktikable und wirksame Option zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Union, einschließlich der Medienfreiheit, vor hochentwickelter Spähsoftware für militärische Zwecke ein allgemeines Verbot ihrer Entwicklung sowie ihr Einsatz mit sehr begrenzten und erschöpfend festgelegten Ausnahmen ist, ergänzt durch robuste Schutzvorkehrungen, wie sie der EDSB in seinen Vorbemerkungen zu moderner Spähsoftware³⁷ vorgeschlagen hat;
- (4) sicherzustellen, dass in der künftigen Verordnung ausdrücklich bestimmte Garantien für die Unabhängigkeit der Behörden oder Stellen festgelegt werden, die für die Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit Verstößen gegen Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c des Vorschlags zuständig sind;
- (5) sicherzustellen, dass die künftige Verordnung 1) eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Aufsichtsbehörden vorsieht, die innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs tätig sind, 2) eine strukturierte Kooperation zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Datenschutzbehörden, vorschreibt, 3) ausdrücklich auf die an der Zusammenarbeit beteiligten zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden verweist und die Umstände festlegt, unter denen die Zusammenarbeit stattfinden sollte. Der EDSB empfiehlt insbesondere, dafür zu sorgen, dass die im Rahmen der künftigen Verordnung benannten unabhängigen zuständigen Behörden die Befugnis und die Pflicht haben, die einschlägigen anderen zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Datenschutzbehörden, im Zusammenhang mit ihren Untersuchungen und ihrer Bewertung der Einhaltung der Vorschriften zu konsultieren. In Bezug auf die nationalen Datenschutzbehörden empfiehlt der EDSB zudem, klarzustellen, dass die im Rahmen der künftigen Verordnung benannten unabhängigen zuständigen Behörden auch in der Lage sein sollten, den zuständigen Aufsichtsbehörden gemäß der DSGVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der

³⁷ Vorbemerkungen des EDSB zu moderner Spähsoftware vom 15. Februar 2022.

Strafverfolgung auf Anfrage oder auf eigene Initiative alle im Zusammenhang mit Prüfungen und Untersuchungen erhaltenen Informationen bereitzustellen, die sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, und zu diesem Zweck eine eindeutige Rechtsgrundlage vorzugeben;

- (6) in der künftigen Verordnung ausdrücklich festzulegen, welche Ziele von öffentlichem Interesse mit Artikel 6 Absatz 1 in Bezug auf die Informationen verfolgt werden, die Mediendiensteanbieter über ihre Eigentümer und wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich machen sollten, und sicherzustellen, dass die Kategorien von Informationen, die gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Vorschlags bereitzustellen sind, in der künftigen Verordnung klar definiert und ausdrücklich aufgeführt werden;
- (7) ausdrücklich klarzustellen, ob personenbezogene Daten in Verbindung mit der in Artikel 13 des Vorschlags vorgesehenen Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsstellen verarbeitet werden, und, wenn dies der Fall ist, ebenfalls den Verarbeitungszweck, die spezifischen Kategorien der zu verarbeitenden personenbezogenen Daten, die Datenspeicherfrist und die Aufgaben und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden und -stellen im Sinne des Datenschutzrechts festzulegen.

Brüssel, den 11. November 2022

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI