

Rechtssache C-556/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

4. September 2023

Vorlegendes Gericht:

Symvoulío tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland)

Datum der Vorlageentscheidung:

2. August 2023

Klägerin:

Zougla AE

Beklagter:

Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (ESR)

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung Nr. 99/2021 des Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (Nationaler Rundfunkrat, im Folgenden: ESR), mit der gegen die Klägerin eine Verwaltungssanktion in Form einer Geldbuße in Höhe von 80 000 Euro wegen der Ausstrahlung audiovisueller Inhalte minderer Qualität und in Höhe von 40 000 Euro wegen des Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Achtung der Menschenwürde und der Persönlichkeit verhängt wurde, sowie aller sonstigen einschlägigen Handlungen oder Unterlassungen der Verwaltung

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das nach Art. 267 AEUV gestellte Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie 2010/13 über audiovisuelle Mediendienste in der durch die Richtlinie 2018/1808 geänderten Fassung in Verbindung mit den Art. 1, 20, 21 und 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Vorlagefragen

1. Gehört es zu den Zielen der Richtlinie 2010/13/EU in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 geänderten Fassung und damit zum Regelungsbereich der Richtlinie, a) die Achtung und den Schutz des Wertes und der Würde des Menschen zu gewährleisten und b) die Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte, insbesondere von Inhalten mit den Merkmalen der im vorliegenden Fall von der klagenden Gesellschaft ausgestrahlten Inhalte, durch Anbieter von Fernsehdiensten zu verhindern?

2. Falls a) die Pflicht zur Achtung und zum Schutz des Wertes und der Würde des Menschen und/oder b) das Verbot der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte, insbesondere von Inhalten mit den Merkmalen der streitigen Sendung, in den Regelungsbereich der Richtlinie fallen, steht dann Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie in Verbindung mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung, der in den Art. 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, einer nationalen Regelung entgegen, nach der die genannten Pflichten für alle Fernsehdiensteanbieter außer solche vorgesehen sind, die die Fernsehinhalte nur über das Internet übertragen?

3. Falls die ersten beiden Fragen zu bejahen sind: Muss die nationale Regulierungsbehörde, um die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten, die Vorschriften des nationalen Rechts, die die streitigen Pflichten festlegen, unterschiedslos auf alle Fernsehdiensteanbieter anwenden, obwohl das nationale Recht die Pflichten und die damit verbundenen Sanktionen für alle anderen Fernsehdiensteanbieter vorsieht, nicht aber für solche, die ihre Inhalte ausschließlich über das Internet übertragen, oder verstößt die Verhängung von Verwaltungsanktionen wegen Verletzung der genannten Pflichten durch eine Internetfernsehsendung in weiter Auslegung oder entsprechender Anwendung der die sonstigen Fernsehdienste betreffenden nationalen Vorschriften gegen den Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* in Art. 49 Abs. 1 Unterabs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit?

4. Falls die erste Vorlagefrage zu verneinen und davon auszugehen ist, dass a) die Pflicht zur Achtung und zum Schutz des Wertes und der Würde des Menschen und/oder b) das Verbot der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte (insbesondere von Inhalten wie denen der streitigen Sendung) in dem Fall, dass das Recht eines Mitgliedstaats diese Pflichten unter Androhung von Verwaltungsanktionen den Anbietern von Fernsehdiensten über terrestrischen Rundfunk, Satellit oder Breitbandnetz auferlegt, aber keine entsprechenden Regeln für die Anbieter von Fernsehdiensten über das Internet enthält, nicht in den Regelungsbereich der Richtlinie im Sinne von Art. 4 Abs. 1 fallen, ist dann Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2010/13 in der geltenden Fassung dahin auszulegen, dass die zuständige nationale Behörde verpflichtet ist, die Möglichkeit einer Verhängung von Verwaltungsanktionen wegen Verstoßes gegen die genannten

Regeln auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichbehandlung auch in Bezug auf die Übertragung einer Internetfernsehsendung zu prüfen?

5. Falls die vierte Frage zu bejahen ist: Ist nach dem Vorstehenden und auf der Grundlage einer Auslegung des nationalen Rechts, die mit dem Unionsrecht und insbesondere mit den genannten Bestimmungen der Richtlinie in Einklang steht, die Verpflichtung der nationalen Regulierungsbehörde, die Vorschriften des nationalen Rechts, die diese Pflichten vorsehen, unterschiedslos auf alle Fernsehdienste unabhängig von ihrem Übertragungsmedium anzuwenden, mit dem Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* und dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar, und zwar in Anbetracht dessen, dass diese Pflichten, die im nationalen Recht für alle anderen Anbieter von Fernsehdiensten vorgesehen sind, nicht für das Internetfernsehen gelten?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), Art. 1, 20, 21 und 49

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) (ABl. 2010, L 95, S. 1) in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13 im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (ABl. 2018, L 303, S. 69) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie), Erwägungsgründe 10, 16, 34, 102 bis 104 und Art. 1, 2, 4, 6, 28, 30

Angeführte nationale Vorschriften

Syntagma tis Ellados (Verfassung Griechenlands): Art. 14 (Freiheit der Meinungsäußerung und insbesondere Gewährleistung der Pressefreiheit) und 15 (Ausnahme des Fernsehens von den Bestimmungen zum Schutz der Presse und Unterstellung unter die unmittelbare Kontrolle des Staates)

Nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diataxeon ton kraton melon schetika me tin parochi ypiresion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiitheis me tin Odigia (EE) 2018/1808 tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diataxeis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonias kai Enimerosis (Gesetz 4779/2021, Umsetzung der Richtlinie (EU) 2010/13 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung

audiovisueller Mediendienste in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 geänderten Fassung in nationales Recht und andere Bestimmungen über die Zuständigkeit des Generalsekretariats für Kommunikation und Information (FEK A'27/20.2.2021): Art. 2 Abs. 1 (Begriffsbestimmungen), Art. 8 (Umsetzung von Art. 6 der Richtlinie 2010/13), Art. 33 (Übertragung der Zuständigkeit für die Überwachung der Anwendung des Gesetzes und die Verhängung von Sanktionen auf den ESR), Art. 36 Abs. 1 (Verhängung von Sanktionen durch den ESR im Fall eines Verstoßes u. a. gegen Art. 8 des Gesetzes)

Nomos 2328/1995, Nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis ka tis topikis radiofonias, rithmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diataxeis (Gesetz 2328/1995, Rechtsstellung des Privatfernsehens und des lokalen Hörfunks, Regulierung des Rundfunkmarkts und andere Bestimmungen (FEK A'159/3.8.1995): Art. 1, 3 und 4

Nomos 4173/2013, Nea Elliniki Radiofonia, Internet kai Tileorasi (Gesetz 4173/2013, Neues Griechisches Radio, Internet und Fernsehen (FEK A'169/26.7.2013): Art. 3

Proedriko Diatagma 77/2003, Kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (Präsidentialdekret 77/2003, Ethikkodex für Nachrichten und andere journalistische und politische Sendungen (FEK A'75/28.3.2003): Art. 1, 2, 4, 5, 8 und 9

Nomos 2863/2000, Ethniko Symvoulío Radiotileorasis kai alles arches kai organa tou tomea parochis radiotileoptikon ypíresion (Gesetz 2863/2000, Nationaler Rundfunkrat und andere Behörden und Einrichtungen im Bereich der Rundfunkdienste (FEK A'262/29.11.2000): Art. 4 Abs. 1

Nomos 2644/1998, gia tin parochi syndromitikon radiofonikon kai tileoptikon ypíresion kai synafeis diataxeis (Gesetz 2644/1998 über die Erbringung von gebührenpflichtigen Hörfunk- und Fernsehdiensten und damit zusammenhängende Bestimmungen) (FEK A'233/13.10.1998): Art. 1, 10 und 12

Nomos 3592/2007, Sygkentrosi kai adeiodotisi Epicheiriseon Meson Enimerosis kai alles diataxeis (Gesetz 3592/2007, Konzentration und Lizenzierung von Medienunternehmen und andere Bestimmungen) (FEK A'161/19.7.2007), Art. 1, 11, 13 Abs. 5

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 22. Februar 2021 strahlte die Klägerin, bei der es sich nicht um einen traditionellen Fernsehsender handelt, auf ihrer Website eine Sendung für den zeitgleichen Empfang (Live-Streaming) aus. Es handelte sich um die Weiterverbreitung einer Sendung eines Hörfunksenders, der über eine Website sendet. Die Radiosendung wurde von der Website der Klägerin in Form von

audiovisuellen Inhalten übertragen, die den Produzenten zeigen, der die Sendung in den Räumlichkeiten des elektronisch sendenden Hörfunksenders moderiert. In dieser Sendung griff der Moderator anlässlich eines anhängigen Strafverfahrens gegen Dritte wegen Pädophilie bestimmte Politiker persönlich an, indem er sie namentlich nannte und eine Reihe von verleumderischen und offen beleidigenden Äußerungen gegen sie machte. Darüber hinaus behauptete er völlig unsubstantiiert, dass ein ein hohes Amt bekleidender Politiker „wissentlich Pädophile und Päderasten schützt und sie in verantwortungsvolle Positionen befördert, die es ihnen ermöglichen, der Befriedigung ihrer kranken sexuellen Begierden nachzugehen“. In Bezug auf diesen Politiker machte der Moderator wiederholt deutliche Anspielungen, dass mehr hinter dessen Bemühungen um die Beförderung von Pädophilen in verantwortliche Positionen stecke, indem er behauptete, dass es „auch Aufzeichnungen über die Eigenarten“ dieser Person gebe und dass sie „vielfach erpresst“ werde, und andeutete, dass auch andere, namentlich genannte Politiker eine Rolle in illegalen Pädophilennetzwerken spielten. Ferner unterstellte der Moderator ebenfalls völlig unsubstantiiert, dass ein unmittelbarer Zusammenhang bestehe zwischen dem Angriff Unbekannter auf einen bekannten Zeitungsverleger und dem, was dieser über den genannten Politiker und dessen Frau geschrieben habe.

- 2 Diese Sache wurde u. a. gemäß den Bestimmungen der Richtlinie und den sie umsetzenden Bestimmungen des Gesetzes 4779/2021 dem ESR vorgelegt. Nachdem dieser das Vorliegen eines audiovisuellen Dienstes im Sinne der Richtlinie und des Gesetzes 4779/2021 bejaht hatte, stellte er fest, dass die Pflicht zur Achtung der Menschenwürde und der Persönlichkeit und das Verbot der Darstellung qualitativ minderwertiger Inhalte, die sich aus den nationalen Rechtsvorschriften ergäben, für „jedes audiovisuelle Material, das der breiten Öffentlichkeit über frei zugängliche elektronische Websites zur Verfügung gestellt wird und das auf diejenigen, die es ansehen, eine Wirkung haben kann, die der Wirkung entspricht, die durch die Verbreitung vergleichbaren Materials durch traditionelle Inhaltsanbieter hervorgerufen wird“, gelten müssten und damit auch für Internetfernsehsendungen, selbst wenn diese nicht ausdrücklich vom Wortlaut der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften erfasst würden. Der ESR führte weiter aus, dass „die streitige Sendung der Öffentlichkeit (und zwar weitgehend in Form von Nachrichten und Tatsacheninformationen) völlig unbelegte und die in der Sendung genannten Personen beleidigende Einschätzungen und Standpunkte ihres Moderators vermittelte“, in einer Weise, die „eine extreme Verschlechterung der Qualität der ausgestrahlten Radiosendung“ und „einen offensichtlichen und nicht provozierten Angriff auf die Persönlichkeit der genannten Personen“ darstelle. Er stellte daher fest, dass die Klägerin gegen ihre Pflichten aus Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes 2328/1995 sowie aus Art. 2 Abs. 1, Art. 4, Art. 9 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 des Präsidialdekrets 77/2003 verstoßen habe, die die Achtung der Menschenwürde und der Persönlichkeit vorschrieben und die Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte, wie sie im vorliegenden Fall ausgestrahlt worden seien, verböten. Der ESR verhängte deshalb mit der angefochtenen Entscheidung gegen die Klägerin eine Verwaltungssanktion in Form einer Geldbuße von 80 000 Euro wegen der Ausstrahlung audiovisueller

Inhalte minderer Qualität und in Höhe von 40 000 Euro wegen des Verstoßes gegen die Pflicht zur Achtung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 3 Mit dem Gesetz 4779/2021 wurde die Richtlinie in griechisches Recht umgesetzt. In Art. 33 Abs. 1 dieses Gesetzes wird die Zuständigkeit für die Verhängung von Sanktionen bei Verstößen gegen das Gesetz dem ESR, einer unabhängigen Regulierungsbehörde, übertragen. Diese Sanktionen sind in Art. 36 Abs. 1 des Gesetzes unter Bezugnahme auf die nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen, die spezifische Sanktionen für Verstöße gegen die rein nationalen Rundfunkgesetze vorsehen.
- 4 Neben diesem Gesetz sind in der nationalen Rechtsordnung weiterhin die der Richtlinie vorausgegangenen nationalen Rechtsvorschriften in Kraft, die eigenständige Gebote und Verbote bezüglich des Inhalts von Rundfunkdiensten enthalten und die Zuständigkeit für die Verhängung der entsprechenden Sanktionen dem ESR zuweisen. Zu diesen Vorschriften gehören die Vorschrift, die die Pflicht zur Achtung des Wertes und der Würde des Menschen vorsieht, und die Vorschrift, die die Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte unmittelbar verbietet, sowie damit zusammenhängende Vorschriften, die das allgemeine Verbot der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte präzisieren. Ferner enthalten diese nationalen Rechtsvorschriften Bestimmungen, die die Art der vom ESR verhängten Sanktionen und die Bemessungsmethode genau festlegen.
- 5 Aus der Kombination der einschlägigen Bestimmungen dieser Rechtsakte ergibt sich jedoch, dass die genannten Pflichten für Fernsehdienste, die von Fernsehanbietern entweder über (analoge oder digitale) Rundfunkfrequenzen oder über Satellit übertragen werden, nicht aber für Fernsehdienste, die von nichttraditionellen Fernsehsendern über das Internet angeboten werden, vorgesehen sind. Die Anwendung der Rundfunkgesetze, in denen auch die streitigen Pflichten festgelegt sind, wird durch das Gesetz 3592/2007 zwar auf über Breitbandnetze erbrachte Rundfunkdienste ausgedehnt, in Art. 15 Abs. 2 dieses Gesetzes wird jedoch speziell das Internetfernsehen von anderen Fernsehdiensten, die über Breitbandnetze erbracht werden, unterschieden und ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Ferner gelten die genannten Pflichten in Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a des Gesetzes 2328/1995 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1, 2 und 3 des Gesetzes 4173/2013 auch für die audiovisuellen Inhalte der Internet-Websites von Fernsehsendern, die ihr Programm auch über Frequenzen ausstrahlen (im Folgenden: traditionelle Fernsehsender). Dagegen fallen Anbieter, die über das Internet Fernsehdienste anbieten und keine traditionellen Fernsehsender sind, nicht unter die rundfunkrechtlichen Bestimmungen, die eine Pflicht zur Achtung des Wertes und der Würde des Menschen und ein Verbot der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte vorsehen, so dass die nationale Regulierungsbehörde ihnen

nicht im Wege einer weiten Auslegung oder einer entsprechenden Anwendung der Bestimmungen des nationalen Rechts die entsprechenden Sanktionen auferlegen kann.

- 6 Nach Auffassung der Minderheit der Richter des vorliegenden Gerichts ist es jedoch, was die Auslegung des nationalen Rechts betrifft, rechtmäßig, dass die nationale Regulierungsbehörde Sanktionen für die Erbringung von Fernsehdiensten über das Internet durch einen Betreiber, der ausschließlich über das Internet sendet, verhängt, wenn festgestellt wird, dass gegen die Pflichten aus Art. 15 Abs. 2 der Verfassung, wie sie in den nationalen Rechtsvorschriften konkretisiert sind, verstoßen wurde.
- 7 Da sich nach Ansicht der Mehrheit der Richter des vorliegenden Gerichts aus dem Wortlaut der nationalen Vorschriften aber nicht eindeutig und zweifelsfrei ergibt, dass die dort vorgesehenen Pflichten und Sanktionen auch auf Fernsehdienste anwendbar sind, die von einem nicht traditionellen Fernsehsender über das Internet erbracht werden, fragt das vorliegende Gericht, ob eine nationale Regelung, nach der die Pflicht zur Achtung und zum Schutz des Wertes und der Würde des Menschen und das Verbot der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte für alle Fernsehdiensteanbieter außer solche, die die Fernsehinhalte online übertragen und keine traditionellen Fernsehsender sind, gelten, mit dem Unionsrecht auf dem Gebiet der Erbringung von Fernsehdiensten vereinbar ist.
- 8 Aus den Bestimmungen und den Erwägungsgründen der Richtlinie geht hervor, dass sie darauf abzielt, dass in einem besonders wettbewerbsstarken Medienumfeld für Anbieter, die sich an das gleiche Publikum richten, die gleichen Regeln gelten (Urteil vom 21. Oktober 2015, *New Media Online*, C-347/14, EU:C:2015:709, Rn. 22). Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Richtlinie zwei Methoden gewählt, nämlich zum einen den Erlass bestimmter grundlegender inhaltlicher Vorschriften (koordinierte Vorschriften), deren einheitliche Anwendung die Mitgliedstaaten für alle ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbieter audiovisueller Mediendienste sicherzustellen haben, und zum anderen den Erlass von Vorschriften über die Organisation des Marktes für audiovisuelle Mediendienste in den Mitgliedstaaten, um die Einhaltung der Grundprinzipien des Unionsrechts, die auf diesen Markt anzuwenden sind, zu gewährleisten. Im Übrigen hat der Gerichtshof in Auslegung der älteren Richtlinie 89/552 festgestellt, dass „die Richtlinie keine vollständige Harmonisierung der Bestimmungen in den von ihr erfassten Bereichen vornimmt, sondern Mindestnormen vorsieht, denen Fernsehsendungen entsprechen müssen, die ihren Ursprung in der Union haben und dazu bestimmt sind, dort empfangen zu werden“ (Urteil vom 22. September 2011, *Mesopotamia Broadcast und RojTV*, C-244/10 und C-245/10, EU:C:2011:607, Rn. 34). Die streitigen Pflichten (Achtung des Wertes und der Würde des Menschen und Nichtausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte) sind weder in den koordinierten Vorschriften der Richtlinie enthalten noch sind sie ausdrücklich in den Vorschriften vorgesehen, die der griechische Gesetzgeber zur Umsetzung der Richtlinie in griechisches Recht erlassen hat. Im Ausgangsverfahren verhängte der ESR jedoch

zwei getrennte Geldbußen für Fernsehinhalte, die von einem nichttraditionellen Fernsehsender über das Internet ausgestrahlt wurden und die nicht nur zu Gewalt oder Hass gegen Personen aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung aufriefen und damit gegen Art. 6 der Richtlinie verstießen, sondern auch die Menschenwürde verletzen, was einen Verstoß gegen rein nationale rundfunkrechtliche Vorschriften darstellt, die die Pflichten vorsehen, die Menschenwürde zu achten und die Ausstrahlung qualitativ minderwertige Inhalte zu unterlassen bzw. zu vermeiden. Es ist daher zu prüfen, ob das Ziel, die Achtung des Wertes und der Würde des Menschen zu gewährleisten und die Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte zu verhindern, zu den Zielen der Richtlinie gehört.

- 9 Das vorliegende Gericht ist einstimmig der Ansicht, dass diese Frage zu bejahen ist, da sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen der Richtlinie, ausgelegt im Licht von Art. 1 der Charta, der die Menschenwürde als Grundprinzip des Unionsrechts und als Grundrecht verankert, ergibt, dass die mit der Richtlinie vorgenommene Koordinierung gemeinsamer Grundvorschriften über den Inhalt von Fernsehsendungen, die unterschiedslos auf alle Fernsehsendungen unabhängig vom Übertragungsmedium anzuwenden sind, sicherstellen soll, dass ein Mindestniveau hinsichtlich der Achtung des Wertes und der Würde des Menschen sowie ein Mindestmaß an Qualität des Inhalts von Fernsehsendungen gilt, das zumindest den Schutz der Ehre und des Ansehens der Personen umfasst, auf die sich die Sendungen beziehen (vgl. Art. 28 der Richtlinie). Daher fallen die beiden in Rede stehenden Pflichten, auch wenn sie in der Richtlinie nicht normiert sind, doch unter ihre Ziele und damit in ihren Regelungsbereich. Dies ergibt sich im Übrigen sowohl aus dem Wortlaut als auch aus dem Geist bestimmter Vorschriften der Richtlinie, und zwar unabhängig davon, ob der Inhalt eines audiovisuellen Dienstes zu den koordinierten Bereichen gehört (Art. 28 und Art. 30 Abs. 2 der Richtlinie). Da diese Auslegung der Richtlinie jedoch nicht außer Zweifel steht, ist das vorliegende Gericht verpflichtet, die erste Frage dem Gericht zur Vorabentscheidung vorzulegen.
- 10 Entscheidet ein Mitgliedstaat, nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie strengere oder detailliertere Vorschriften für Mediendiensteanbieter zu erlassen als die in der Richtlinie festgelegten, muss er den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten, einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts, der in den Art. 20 und 21 der Charta verankert ist und besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, und zum Grundsatz der Gleichbehandlung Urteil vom 14. September 2010, Akzo Nobel Chemicals und Akros Chemicals, C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn. 54 und 55 und die dort angeführte Rechtsprechung). Für den Fall, dass die streitigen Pflichten in den Regelungsbereich der Richtlinie fallen, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie in Verbindung mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der diese Pflichten und entsprechenden Sanktionen für alle Fernsehdiensteanbieter außer solchen vorgesehen sind, die ihre Programme nur

online ausstrahlen. Deshalb wird die zweite Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt.

- 11 Für den Fall, dass die ersten beiden Fragen bejaht werden, möchte das vorlegende Gericht wissen, was die nationale Regulierungsbehörde zu tun hat. Nach dem Grundsatz der praktischen Wirksamkeit und zur Erreichung des Ziels der Richtlinie, die Ausstrahlung von Fernsehinhalten, die die Menschenwürde verletzen und von minderer Qualität sind, zu verhindern, sollte die nationale Regulierungsbehörde grundsätzlich unter Auslegung des nationalen Rechts im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts die nur im nationalen Recht vorgesehenen Pflichten anwenden und die Verhängung der entsprechenden Sanktionen unterschiedslos gegen alle Anbieter von Fernsehinhalten in Betracht ziehen. In Art. 49 Abs. 1 Unterabs. 1 der Charta ist jedoch der Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege* verankert. Der Gerichtshof hat entschieden, dass diese Bestimmung auch auf verwaltungsrechtliche Sanktionen anwendbar ist (Urteil vom 24. März 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 und 871/19, EU:C:2021:233, Rn. 49), und festgestellt, dass eine Sanktion, auch wenn sie nicht strafrechtlicher Natur ist, nur verhängt werden kann, wenn sie auf einer klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage beruht. Darüber hinaus verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit, der nach ständiger Rechtsprechung Teil der Unionsrechtsordnung und von den Mitgliedstaaten bei der Ausübung der Befugnisse, die ihnen die Richtlinien einräumen, zu beachten ist, verlangt außerdem, dass die Rechtsakte klar und präzise sind und dass ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar ist. Dieses Gebot der Rechtssicherheit gilt in besonderem Maße, wenn es sich um eine Regelung handelt, die sich finanziell belastend auswirken kann, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang ihrer Verpflichtungen genau zu erkennen (Urteil vom 16. September 2008, Isle of Wight Council u. a., C-288/07, EU:C:2008:505, Rn. 47 und 48). Daher kann die Ausdehnung der Pflicht zur Achtung des Wertes und der Würde des Menschen und/oder des Verbots der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte auf das Internetfernsehen sowie die Verhängung entsprechender Sanktionen auf der Grundlage einer unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts gegen den Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* verstoßen. Deshalb legt das vorlegende Gericht die dritte Frage zur Vorabentscheidung vor.
- 12 Für den Fall, dass die erste Vorlagefrage zu verneinen ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die nationale Regulierungsbehörde verpflichtet ist, die nationalen Bestimmungen, die die streitigen Pflichten festlegen, unterschiedslos auf alle ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbieter von Fernsehdiensten und damit auch auf Anbieter von Internetfernsehdiensten anzuwenden, und zwar auf der Grundlage einer Auslegung von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie, wonach „[j]eder Mitgliedstaat ... dafür [sorgt], dass alle audiovisuellen Mediendienste, die von seiner Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern übertragen werden, den Vorschriften des Rechtssystems entsprechen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte audiovisuelle Mediendienste in diesem Mitgliedstaat anwendbar sind“. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass diese Bestimmung, auch im Licht

des mit der Richtlinie verfolgten Ziels, dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat, wenn er sich dafür entscheidet, eigene Vorschriften zu erlassen, die über die durch die Richtlinie koordinierten Pflichten hinausgehen, den Grundsatz der Gleichbehandlung in dem Sinne anwenden muss, dass es – auch unter Berücksichtigung der Technologieneutralität der Richtlinie – nicht zulässig ist, diese Vorschriften nur auf bestimmte Anbieter von Fernsehdiensten anzuwenden und andere allein auf der Grundlage des Kriteriums des Mediums der Übertragung der Inhalte davon auszunehmen, ohne dass ein objektiver Grund für diese Unterscheidung bestünde.

- 13 Wenn das Recht eines Mitgliedstaats den Anbietern von terrestrischem, Satelliten- und Bezahlfernsehen unter Androhung von Verwaltungssanktionen die Einhaltung der Vorschriften über das Verbot minderwertiger Programme und über die Achtung der Menschenwürde vorschreibt, aber keine entsprechenden Vorschriften für Internetfernsehsendungen enthält, ist die zuständige nationale Behörde daher verpflichtet, in Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung die Möglichkeit der Verhängung von Verwaltungssanktionen für Verstöße gegen diese Vorschriften auch in Bezug auf die Übertragung von Internetfernsehsendungen zu prüfen. Da diese Auslegung jedoch nicht außer Zweifel steht (der Gerichtshof hat die einschlägige Richtlinienbestimmung noch nicht ausgelegt), legt das vorliegende Gericht die vierte Frage zur Vorabentscheidung vor.
- 14 Für den Fall, dass die vierte Vorlagefrage zu bejahen ist, stellt sich die Frage, ob die Verpflichtung der nationalen Regulierungsbehörde, auf der Grundlage einer mit dem Unionsrecht vereinbaren Auslegung des nationalen Rechts die Vorschriften, die die streitigen Pflichten festlegen, unabhängig vom Übertragungsmedium einheitlich und unterschiedslos auf alle Fernsehdienste anzuwenden, mit dem Grundsatz *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* vereinbar ist, da die fraglichen Pflichten, die im nationalen Recht für die anderen Anbieter von Fernsehdiensten vorgesehen sind, nicht für das Internetfernsehen gelten. Das vorliegende Gericht legt daher die fünfte Frage zur Vorabentscheidung vor.
- 15 Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts sind die zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen entscheidungserheblich, da der ESR, wenn die nationale Regulierungsbehörde die Möglichkeit der Verhängung einer Sanktion gegen Anbieter von Internet-Fernsehinhalten wegen eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Achtung des Wertes und der Würde des Menschen und/oder gegen das Verbot der Ausstrahlung qualitativ minderwertiger Inhalte prüfen muss, auch wenn das nationale Recht keine entsprechende Bestimmung für Anbieter von Internetsendungen enthält, zu Recht grundsätzlich davon ausgegangen ist, dass diese Pflichten auch für solche Anbieter gelten und dass er als nationale Regulierungsbehörde die Verhängung entsprechender Sanktionen in Betracht ziehen kann. Steht das Unionsrecht hingegen einer nationalen Regelung, die das Internetfernsehen von den streitigen Pflichten ausnimmt, nicht entgegen oder lässt es jedenfalls ihre Ausdehnung auf das Internetfernsehen ohne ausdrückliche

nationale Regelung nicht zu, ist dem im Ausgangsverfahren gestellten Antrag auf Nichtigerklärung stattzugeben.

ARBEITSDOKUMENT