



**CDU**

**Netzwerk „Medien und Regulierung“  
der CDU Deutschlands und  
„Kommission für Medien und digitales Leben“  
der CSU**

**Vielfalt sichern, Zugang erleichtern  
Die Medienordnung im digitalen Zeitalter**

**Gemeinsame Sitzung am 6. Juli 2015**

1 Die maßgebliche Triebkraft der Medienentwicklung der letzten Jahre ist die Digitali-  
2 sierung: Sie hat auch zu einer wegweisenden Veränderung der Medienangebote  
3 geführt. Dies eröffnet nicht nur jedem Einzelnen, sondern unserer Gesellschaft ins-  
4 gesamt neue Dimensionen der Kommunikation. Die Menschen in Deutschland müs-  
5 sen an diesen neuen Chancen der Informationsgesellschaft teilhaben können. Wir  
6 wollen daher die Weichen für eine vielfältige und wirtschaftlich leistungsfähige Me-  
7 dienlandschaft stellen.

8  
9 Zur Sicherung von Medien- und Meinungsvielfalt ist die Plattformregulierung für das  
10 Netzwerk „Medien und Regulierung“ der CDU Deutschlands und die „Kommission für  
11 Medien und digitales Leben“ der CSU ein zentrales Thema.

12  
13 Ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für die bestehende Plattformregulierung ist die  
14 Knappheit von Übertragungskapazitäten. Das vorrangige Ziel: Durch Zugangsoffen-  
15 heit für Rundfunk freie Meinungsbildung zu gewährleisten. Doch diese Meinungsbil-  
16 dung findet heute mehr und mehr auch im Internet statt und umfasst alle medialen  
17 Inhalte; die ursprüngliche Knappheitssituation entfällt zusehends. Daher steht die  
18 Medienpolitik nach Ansicht von CDU und CSU vor der Daueraufgabe – unter Be-  
19 rücksichtigung des Gestaltungsauftrages zur Vielfaltssicherung und der Wettbe-  
20 werbsförderung – auch in Zukunft eine moderne und zeitgemäße Plattformregulierung  
21 zu schaffen.

22  
23 Während früher Medien und Infrastrukturen klar voneinander getrennt waren, führt die  
24 Digitalisierung zu einer verstärkten Konvergenz beider Bereiche. Zu den klassischen  
25 Playern der Rundfunk- und Presselandschaft treten vermehrt neue (internationale)  
26 Anbieter. Diese neuen Marktteilnehmer bieten Dienste an, die die Vielfalt im Markt  
27 bereichern und gleichzeitig in Wettbewerb zu den etablierten Programmveranstaltern,  
28 Plattformanbietern und Presseangeboten treten. Alle Akteure entwickeln dabei neue  
29 Erlös- und Geschäftsmodelle und bedienen sich verschiedener Verbreitungstechno-  
30 logien. Hybride Endgeräteplattformen, mobile Plattformen und Internet-Plattformen  
31 sind nicht mehr zwingend an eine eigene Netzinfrastruktur gebunden.

32  
33 Gerade in dieser digitalen Medienwelt spielen Plattformen eine zentrale Rolle: Sie  
34 stellen aus einer Vielzahl medialer Inhalte ein Gesamtangebot oder eine Auswahl für  
35 Rezipienten zur Verfügung. Aufgrund dieser Gatekeeperfunktion für den Zugang zu  
36 Inhalten sind Plattformen entscheidende Faktoren, die Vielfalt ermöglichen oder be-  
37 schränken können.

38  
39 Durch die Medienkonvergenz erlangen zunehmend auch Endgeräte, Benutzerober-  
40 flächen sowie mobile und Internet-Plattformen eine mit den Kabelnetzbetreibern ver-  
41 gleichbare Schlüsselposition: Hybride Endgeräte zeigen deutlich, wie Grenzen zw-  
42 ischen klassischem Rundfunk und neuen webbasierten Angeboten verschwimmen.  
43 Endgerätehersteller statten ihre Smart-TVs, Set-Top-Boxen oder Spielekonsolen  
44 nicht nur mit einem Internetanschluss aus, sondern installieren bereits bestimmte  
45 Apps auf den Benutzeroberflächen vor. Im Internet entwickeln sich nicht nur offene

46 Plattformen für Rundfunkangebote, die das Angebot unverändert weitersenden,  
47 sondern auch Video-On-Demand-Plattformen – mit eigenen Inhalten oder (Li-  
48 ve-)-Video-Sharing-Plattformen sowie sämtliche Spielarten von digitalen Pressean-  
49 geboten. Auch klassische Rundfunkanbieter erweitern ihr Geschäftsmodell durch  
50 Telemedien-Zusatzangebote, auf die u.a. über HbbTV-Benutzeroberfläche zugegrif-  
51 fen werden kann.

52

53 Zusätzlich treten Intermediäre, wie etwa Suchmaschinen und soziale Netzwerke mit  
54 hohen Marktanteilen, in wirtschaftliche und publizistische Konkurrenz zu bestehenden  
55 Medienangeboten und haben potentiell hohen Einfluss auf die Meinungsbildung.  
56 Insgesamt gesehen hat der Zuschauer/ Nutzer eine breite Palette unterschiedlicher  
57 Plattformen und Benutzerführungen zur Auswahl, die – sich teilweise überlappend  
58 oder ergänzend – je nach Ausgestaltung austauschbar und nach den individuellen  
59 Bedürfnissen konfigurierbar sind.

60

61

62 **Das Netzwerk „Medien und Regulierung“ der CDU Deutschlands und die**  
63 **"Kommission für Medien und digitales Leben" der CSU setzen sich für eine**  
64 **Weiterentwicklung der Plattformregulierung unter folgenden Prämissen ein:**

65

66 • Wir begrüßen den publizistischen und ökonomischen Wettbewerb, der sich  
67 zusehends zwischen den unterschiedlichen Plattformen entwickelt. In diesem  
68 Leistungs- und Preiswettbewerb sehen wir einen wichtigen Faktor für die  
69 Förderung der medialen Vielfalt in unserem Land. Die klassischen medien-  
70 rechtlichen Regelungsinstrumente werden durch die Sicherstellung von  
71 Netzneutralität, Interoperabilität und die klassischen Mittel des Kartellrechts  
72 ergänzt und müssen an die digitalen Herausforderungen angepasst werden.

73

74 • Das Hauptziel der Medienregulierung ist die Sicherung der Meinungs- und In-  
75 formationsfreiheit, der Vielfalt, von Pluralismus und damit Grundlage demo-  
76 kratischer Gesellschaft. Diese Ziele gelten auch bei einer Weiterentwicklung  
77 der Plattformregulierung. Diskriminierungsfreiheit, Zugangsoffenheit, Auffind-  
78 barkeit und Transparenz sind essentielle Eckpunkte, die diesen übergeord-  
79 neten Zielen dienen.

80

81 • Weitere Zielsetzung muss es bleiben, einen wirtschaftlich starken Medien-  
82 sektor gerade in Deutschland zu unterstützen. Dazu bedarf es fairer Wettbe-  
83 werbsbedingungen: Es gilt notwendige Investitions- und Innovationsanreize zu  
84 schaffen sowie Chancen der Deregulierung zu nutzen.

85

86 • Zur Schaffung einer positiven Ordnung besteht Regulierungsbedarf bei den  
87 Plattformen, bei denen die Ziele der Medienregulierung nicht durch markt-  
88 wirtschaftliche Mechanismen ausreichend sichergestellt sind.

89

- 90 • Dabei ist im Hinblick auf die Bedeutung für unsere mediale Vielfalt Plattform-  
91 regulierung auch zukünftig zunächst eine Aufgabe für die Politik auf mitglieds-  
92 staatlicher Ebene. Da Medien jedoch nicht an nationalen Grenzen Halt ma-  
93 chen, sind auch normative Maßnahmen auf europäischer Ebene, wie bei-  
94 spielsweise die AVMD-Richtlinie, und weitere, in Zukunft anstehende europä-  
95 ische Regulierungen wichtige Elemente einer zukunftsfähigen Medienordnung.  
96
- 97 • Hierbei muss eine zeitgemäße nationale Medienordnung vergleichbare Wett-  
98 bewerbsbedingungen für inländische Anbieter – Großunternehmen ebenso wie  
99 kleine und mittelständische Unternehmen – wie für Anbieter aus der EU und  
100 sonstige internationale Unternehmen schaffen. Vollzugsdefizite bei internati-  
101 onalen Anbietern, die zu einer Schlechterstellung nationaler Anbieter führen,  
102 müssen konsequent beseitigt werden. Auch für neue Marktteilnehmer darf es  
103 keine zu hohen Hürden geben.  
104

105  
106 **Eine Weiterentwicklung der Medienordnung im digitalen Zeitalter muss in**  
107 **mehreren Schritten erfolgen:**  
108

109 **1. Zum einen sollte der Plattformbegriff durch die zuständigen Länder in der**  
110 **föderalen Gesetzgebung unter folgenden Prämissen evaluiert werden:**  
111

- 112 • Zunächst sollte der Anwendungsbereich der Plattformregulierung differenzie-  
113 rend überprüft werden. Für Plattformen mit knapper technischer Übertra-  
114 gungskapazität sind auch heute noch Belegungsvorgaben, sowie diskriminie-  
115 rungsfreie Zugangs- und Vielfaltsregulierung zugunsten der Angebots- und  
116 Anbietervielfalt erforderlich. Wir empfehlen jedoch eine regelmäßige Über-  
117 prüfung durch die Landesmedienanstalten, ob noch immer eine Knappheits-  
118 situation vorliegt. Bei Fragen des technischen Zugangs, der Vermarktung oder  
119 der Navigation – also Darstellung und Auffindbarkeit – gilt der Grundsatz: Wer  
120 audiovisuelle Angebote auch von Dritten bündelt, muss Zugang und Auffind-  
121 barkeit gewährleisten.  
122
- 123 • Zur Sicherung der Anbietervielfalt ist der diskriminierungsfreie Zugang zu hyb-  
124 riden Empfangsgeräten für alle Medienanbieter sicherzustellen. Der Schutz der  
125 Integrität des Sendesignals ist gesetzlich abzusichern. Dabei ist zu berück-  
126 sichtigen, dass die Autonomie des Nutzers hinsichtlich seiner Auswahl- und  
127 Darstellungspräferenzen respektiert werden muss.  
128
- 129 • Frei konfigurierbare EPG (Electronic Program Guide) müssen nicht reguliert  
130 werden. Dies gilt ebenso für EPG mit beschränkter Listung, solange ausrei-  
131 chend Geräte mit frei konfigurierbaren EPG gekauft werden können. Sobald für  
132 eine Listung gezahlt wird, gilt es, diese zu kennzeichnen. Die Informationen der  
133 Medienanbieter über das Angebot (Metadaten) sollten – soweit technisch  
134 möglich – von EPG unverändert übernommen werden. Sind Basisnavigation

135 oder EPG nicht ausreichend frei konfigurierbar, sind diese in die Plattformre-  
136 gulierung zu integrieren. Es greift auch hier der Gedanke der Nichtdiskrimi-  
137 nierung.

138  
139 • Bei einer Weiterentwicklung der Plattformregulierung ist darauf zu achten, dass  
140 keine Schlechterstellung von journalistisch-redaktionell gestalteten digitalen  
141 Printangeboten gegenüber Rundfunkanbietern auf Plattformen stattfindet.

142  
143

144 **2. Zum anderen sollte die Bund-Länder-Kommission prüfen, ob der Plattform-**  
145 **begriff aufgrund der aktuellen Entwicklungen in der konvergenten Medienwelt**  
146 **angepasst werden muss.**

147

148 • Die Erfahrungen aus dem analogen Bereich können im Zeitalter der Konver-  
149 genz nicht eins-zu-eins übertragen werden. Die medienrechtliche Plattformde-  
150 finition sowie die Regelungen für Intermediäre (dazu mehr unter Punkt 3.)  
151 müssen im digitalen Zeitalter angepasst werden, um Medien- und Meinungs-  
152 vielfalt auch in Zukunft zu sichern. Plattformen und Intermediäre sind zwei  
153 unterschiedliche Bereiche, die daher im Papier nacheinander betrachtet wer-  
154 den.

155

156 • Für Plattformen brauchen wir eine angepasste, abgestufte und an aktuellen  
157 Gefährdungslagen für die Medienvielfalt flexibel orientierte Regulierung. Die  
158 Prämissen bleiben Zugangsoffenheit, diskriminierungsfreie Auffindbarkeit und  
159 Transparenz.

160

161 • Bei einer abgestuften Regulierung kann abhängig vom Regulierungsniveau  
162 geprüft werden, ob Anbietern bestimmte Privilegien zuerkannt werden sollen,  
163 wie beispielsweise eine bevorzugte Auffindbarkeit (sog. „must be found“).  
164 Plattformen sollten für alle Angebote die „strukturelle Auffindbarkeit“ (Such-  
165 funktion, Alphabet, Genres) gewährleisten.

166

167 • Aus unserer Sicht sind insbesondere Infrastruktur- und Inhalteregulierung  
168 stärker zu verzahnen – auch auf EU-Ebene. So bedarf es beispielsweise einer  
169 besseren Abstimmung von Landesmedienanstalten und der Bundesnetza-  
170 gentur.

171

172 • Eine Ausweitung der medienrechtlichen Plattformregulierung kommt dann in  
173 Betracht, wenn sich durch neue Plattformen neuartige Gefährdungslagen für  
174 die Meinungsvielfalt ergeben. Hier ist auch die Situation der Gattung Radio im  
175 Blick zu behalten.

176

177 • Die Bewertung der tatsächlichen Bedeutung und das daraus folgende not-  
178 wendige Regulierungsniveau eines Gatekeepers sollte davon abhängen,

179 welchen Einfluss er aufgrund seines Geschäftsmodells, seines Marktanteils  
180 und seines tatsächlichen Verhaltens auf die Meinungsvielfalt sowie auf die  
181 Meinungsbildungsrelevanz hat.

182

183 • Vielfaltsgefährdungen durch Plattformen müssen nachgewiesen werden. Es  
184 kann sinnvoll sein, hier typisierte Fallgestaltungen herauszuarbeiten, wobei  
185 sämtliche Distributionswege und Wertschöpfungsstufen (z. B. Betriebssysteme,  
186 Browser, Suche, App-Store,...) mit einbezogen werden müssen.

187

188 • Hierfür bedarf es nachvollziehbarer Kriterien, die von Bund und Ländern zu  
189 erarbeiten sind. Sinnvoll erscheint ein dem Kartellrecht angelehntes Vorgehen,  
190 einzelne „Märkte“ im Sinne von Ressorts oder Genres abzugrenzen.

191

192

193 **3. Auch bei Intermediären muss die medienrechtliche Regulierung nach einem**  
194 **empirischen Nachweis der Meinungsbeeinflussung angepasst werden.**

195

196 • Intermediäre haben eine wichtige Bedeutung für die individuelle und öffentliche  
197 Meinungsbildung; sie nehmen eine vor- und nachgelagerte Vermittlungsfunk-  
198 tion zum Nutzer ein, wie zum Beispiel im Falle von Suchmaschinen und sozi-  
199 alen Netzwerken, und stellen damit eine weitere Zugriffsmöglichkeit auf Medien  
200 dar. Insbesondere marktmächtige intermediäre Angebote haben hier ein  
201 Missbrauchspotential.

202

203 • Eine Regulierung muss da ansetzen, wo Markt und Wettbewerb hinsichtlich der  
204 Sicherung der Meinungsvielfalt zu unbefriedigenden Lösungen geführt haben,  
205 bzw. das Potential haben, hierzu zu führen.

206

207 • Wir sind der Ansicht, dass das Kartellrecht alleine nicht ausreicht, auf die  
208 Problematik der Funktion von Intermediären abschließende Antworten zu ge-  
209 ben, weil es den Bereich der positiven Vielfaltssicherung sowie z. B. den Be-  
210 reich der Netzwerkeffekte bei der Herausbildung marktbeherrschender Stel-  
211 lungen im Internet nicht im Blick hat.

212

213 • Die potentielle Einflussnahme auf die Meinungsbildung durch Intermediäre ist  
214 strukturell jedoch anders als die von publizistischen Medien, da sie keine Me-  
215 dienanbieter im klassischen Sinn sind. Es bedarf spezifischer Regelungen für  
216 konkrete Probleme marktmächtiger Plattformen. Dies darf jedoch nicht zu einer  
217 Diskriminierung zwischen verschiedenen Mediengattungen (wie z. B. audio-  
218 visuelle Medien vs. Online-Presse) führen. Die Prämissen bleiben: Diskrimi-  
219 nierungsfreiheit, Auffindbarkeit und Transparenz.

220

221 • Eine Regulierung des Suchalgorithmus zur Sicherstellung von Suchneutralität  
222 halten wir zumindest derzeit für keinen praktikablen und erforderlichen Regu-  
223 lierungsansatz. Jedoch ist den Betreibern zu untersagen, den Suchalgorithmus

224 so zu gestalten, dass eigene Angebote bevorzugt angezeigt werden. Insbe-  
225 sondere Werbung und bezahlte Platzierung sind von den Suchergebnissen zu  
226 trennen und als solche kenntlich zu machen.

227

228 • Aus Gründen des Verbraucherschutzes sollten Nutzer den Suchalgorithmus  
229 auf einfache Weise selbst beeinflussen können (z.B. durch das Ausschalten  
230 von Geotargeting).

231

232 • Der Nutzer muss immer Herr über seine Daten sein. Wer in ein anderes sozi-  
233 ales Netzwerk oder zu einem anderen Endgerät mit einem unterschiedlichen  
234 Betriebssystem wechselt, soll seine Daten problemlos mitnehmen können.

235

236

237 **4. In einem weiteren Schritt muss geprüft werden, ob das Kartellrecht noch den**  
238 **aktuellen Marktentwicklungen im konvergierenden Medienbereich ge-**  
239 **recht wird.**

240

241 • Grundsätzlich ist das Kartellrecht mit seinen Instrumenten (Kartellverbot, Fu-  
242 sionskontrolle und Missbrauchsaufsicht) geeignet, um Wettbewerbsverzer-  
243 rungen auch im Medienbereich zu verhindern. Die aktuelle Entwicklung des  
244 Internets stellt das Kartellrecht jedoch vor neue Herausforderungen, auch im  
245 Hinblick auf den Erhalt der Medienvielfalt und der Wettbewerbsfreiheit. Vor  
246 diesem Hintergrund bedarf es einer Reform des Kartellrechts, sowohl auf  
247 deutscher als auch auf europäischer Ebene. Es gilt insbesondere zu prüfen, ob  
248 das Kartellrecht mit Blick auf Plattformen ein wirksames Instrument ist und die  
249 internationale Wettbewerbssituation im Blick hat.

250

251 • In der Informationsgesellschaft ist der Besitz und der Zugang zu digitalen Da-  
252 ten und Datensets, die z. B. im Rahmen eines sozialen Netzwerks gewonnen  
253 werden, von großer Bedeutung und begründet unter Umständen auch erheb-  
254 liche Marktmacht. Dies sollte in kartellrechtlichen Verfahren berücksichti-  
255 gungsfähig sein. Wir empfehlen daher zu prüfen, ob der Zugang und der Besitz  
256 von digitalen Daten und Datensets Marktmacht im kartellrechtlichen Sinne  
257 begründen können.

258

259 • Wir empfehlen weiterhin zu prüfen, inwieweit neben dem Umsatz weitere Kri-  
260 terien bei der Fusionskontrolle festzulegen sind, wie z. B. der Kaufpreis und die  
261 Nutzerzahlen.

262

263 • Es bedarf außerdem einer effektiven wettbewerblichen Missbrauchsaufsicht.  
264 Angesichts der immer schnelleren Fortentwicklung der Märkte und Angebote  
265 ist dies die einzige Möglichkeit, kurzfristig einen effektiven Schutz für Be-  
266 troffene sicherzustellen und gleichzeitig deutschen und europäischen Unter-  
267 nehmen den notwendigen Spielraum zu geben, durch eigene innovative An-

268 gebote mit global aus dem Ausland agierenden Internetkonzernen Schritt zu  
269 halten.

270

271 • Wir wollen die Medienvielfalt insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene  
272 stärken. Deshalb regen wir an, durch eine Reform des Kartellrechts die Mög-  
273 lichkeiten der betriebswirtschaftlichen Zusammenarbeit regionaler und lokaler  
274 Medienunternehmen unterhalb der redaktionellen Ebene zu erleichtern.

275

276 • Zudem gilt es zu prüfen, inwieweit kartellrechtliche Verfahren gestrafft werden  
277 können. Hier könnte die Einführung von Verfahrensfristen geprüft werden,  
278 ähnlich denjenigen in sektorspezifischen Regulierungsverfahren – auch für die  
279 EU-Ebene.