

3
4
5 Positionspapier zum Thema „Konvergente Medien“

6 Die Entwicklungen der vergangenen Jahre zeigen mehr als deutlich: **Die lange ange-**
7 **kündigte technische Konvergenz der Medien ist inzwischen zur Realität gewor-**
8 **den.** Dies gilt insbesondere für Rundfunk und digitale Medien: Lineare Angebote
9 werden durch zeit- und ortssouveräne Nutzungen auf Abruf ergänzt. Aber auch für
10 den Printmarkt: Zeitschriften wie Zeitungen können in publizistischer wie ökonomi-
11 scher Hinsicht nur noch in ihrer Mehrfachpräsenz auf Papier und digitalen Verbrei-
12 tungswegen Bestand haben.

13 Das vorliegende Papier setzt sich mit den „publizistischen Medien“ auseinander, die
14 durch redaktionelle Inhalte Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess in der Gesell-
15 schaft nehmen. Grundlegender und richtiger Ansatz der Medienregulierung in
16 Deutschland war und ist es, Vielfalt im Bereich der politischen Meinungsbildung zu
17 sichern. Die nachfolgenden Überlegungen folgen diesem Ansatz und zielen aus-
18 drücklich nicht darauf ab, das Internet zu regulieren, sondern sich mit der zuneh-
19 menden technischen Konvergenz von Medien auseinanderzusetzen und die beste-
20 hende unterschiedliche Regulierungsdichte kritisch zu hinterfragen.

21 Dabei wird in diesem Papier der Schwerpunkt auf **Rundfunk und digitale Medien**
22 **gelegt**, da insbesondere der Rundfunk stärker reguliert wird als Printmedien.
23 Gleichwohl gilt es auch, den Rechtsrahmen für den **Printbereich** zu erhalten, bzw. zu
24 verbessern. An den relevanten Punkten wird darauf Bezug genommen.

25 Medien werden insgesamt mehr denn je genutzt. Sowohl die Endgeräte (Smart TVs,
26 E-Reader etc.) als auch die Netze sind mittlerweile technisch konvergent – und der
27 Zuschauer, Zuhörer oder Leser kann nicht mehr unterscheiden, ob die Inhalte bei-
28 spielsweise über „klassische“ Rundfunkübertragungswege oder über IP-Technologien
29 zu ihm gelangen. **Die Regulierung bildet diese technologischen Verschmelzungen**
30 **jedoch nicht ab, sondern orientiert sich weiter an den Grenzen zwischen Inhalt**
31 **und Netz, Ländern und Bund sowie den zahlreichen zuständigen Regulierungs-**
32 **und Aufsichtsbehörden. Den konvergenten Technologien muss nun auch eine**
33 **konsistente technikneutrale Regulierung folgen. Dies umfasst alle für Medien-**
34 **und Netzpolitik relevanten Regulierungsebenen: Länder, Bund und Europa.** In-
35 haltlich muss man sich mit Themen wie Rundfunkrecht, Medienkonzentrationsrecht,
36 Frequenzzuweisung, Plattformregulierung, TK-Recht oder auch Datenschutz ausei-
37 nandersetzen, Regelungen überprüfen und gegebenenfalls auch deregulieren. **Ziel**
38 **muss bei allen Veränderungen sein, die im Grundgesetz verankerte Vielfalt der**
39 **medialen Angebote zu sichern und dabei die Vorgaben zur Kompetenzverteilung**
40 **aus der Verfassung sowie die europarechtlichen Zuständigkeiten zu achten.**

41 Konkreter Handlungsbedarf besteht nach Auffassung des Arbeitskreises Netzpolitik
42 und des Medienpolitischen Expertenkreises der CDU Deutschlands auf mehreren
43 Ebenen:

44 1. Konvergenz ist Realität und gebietet Handeln

45 Der Regulierungsrahmen muss der Konvergenz angepasst werden. Hierzu gibt es im
46 Wesentlichen zwei Wege, die auch parallel beschriftet werden können.

47 Ein Weg wäre der Abbau des derzeitigen Regulierungsniveaus für Radio, Fernsehen
48 und Presse in Richtung eines „Level Playing Fields“ für alle Anbieter redaktioneller
49 Inhalte sowie Betreibern der entsprechenden Übertragungswege und -plattformen.
50 Hierbei ist jedoch beim Jugendmedienschutz und Datenschutz für alle Angebote
51 weiterhin ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten.

52 Ein weiterer Schwerpunkt gerade für den privaten Rundfunk liegt bei
53 der Flexibilisierung der quantitativen Werbevorschriften für lineare Angebote. Dieser
54 Prozess ist zu großen Teilen auch an Entwicklungen auf EU-Ebene (z.B. AVMD-
55 Richtlinie) gebunden. Die diesbezüglichen Diskussionen unter besonderer Berück-
56 sichtigung des Prinzips der abgestuften Regulierungsdichte in der EU für nicht-
57 lineare Medienangebote müssen von Bund und Ländern jetzt angestoßen werden.
58 Auch für den Printmarkt gilt es, weitere Werbebeschränkungen im Online-Bereich
59 abzulehnen. Nationale gesetzgeberische Vorgaben müssen in einer globalen Medien-
60 und Internetwirtschaft Sorge tragen, dass Medienanbietern hierzulande im Wettbe-
61 werb keine Nachteile drohen.

62 Ein anderer Weg bei der Aufrechterhaltung von besonderen Anforderungen etwa im
63 Rundfunk- und Rundfunknetzbereich ist, bestehende Rechte und Pflichten für die
64 betroffenen Anbieter zu evaluieren. Dies gilt für das Phänomen „Smart TV“ ebenso
65 wie das bestehende Medienkonzentrationsrecht. Insgesamt ist es sinnvoll, auch über
66 neuartige Regulierungsinstrumente nachzudenken und den Weg der rein repressi-
67 ven Ansätze durch Verpflichtungen und Auflagen zu verlassen (Bsp. Anreizmodel-
68 le). Ebenso ist das in der AVMD-Richtlinie für die Jugendschutzregulierung erstmals
69 EU-weit empfohlene Prinzip der reinen sowie der (ko-)regulierten Selbstregulierung
70 zu erproben und auszuwerten. Dabei sind auch neue Überlegungen zum Begriff der
71 Ko-Regulierung zu erarbeiten.

72

73 2. Vielfaltsregulierung neu ausrichten

74 Wesentliches Ziel der Medienregulierung ist, eine qualitativ hochwertige Angebots-
75 und Anbietervielfalt zu erhalten. Während früher besonders die Knappheit von Fre-
76 quenzen und die Verwaltung von Engpässen den Ausgangspunkt für Regulierung
77 bildeten, stellen sich **heute Fragen des Zugangs und der Art der Verbreitung sowie**
78 **der Auffindbarkeit (z. B. bei Plattformen und App-Portalen) unabhängig von der**
79 **Mediengattung.** Ziel sollte es hier sein, die bestehenden Vorschriften etwa im Tele-
80 kommunikationsgesetz (TKG) und im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) zu evaluieren
81 und das bereits im Grundsatz vorhandene Instrumentarium an neue Konstellationen
82 anzupassen, um einer potenziellen Beeinträchtigung der Meinungsbildung insbeson-
83 dere für lineare Angebote vorzubeugen. **Hierzu gehört zum einen, die Regelungen**
84 **zur Auffindbarkeit und zum diskriminierungsfreien Zugang zu Plattfor-**
85 **men (Meinungsmacht und Netzneutralität) zu überprüfen (Erweiterung des**

86 **Plattformbegriffs), zum anderen eine crossmediale Ausgestaltung des Medien-**
87 **konzentrationsrechts herbeizuführen.** Auch hier muss ein Ausgleich geschaffen
88 werden zwischen bisherigen Adressaten von Regulierung bei Veranstaltern und
89 Plattformen und den neuen, bislang von Regulierung nicht erfassten Anbietern.

90 Vor dem Hintergrund des unterschiedlichen Auftrages redaktionell verantworteter
91 Medienangebote und sonstiger Inhalte ist zu prüfen, ob eine strengere Regulierung
92 von TV-Plattformen und weiteren klassischen Inhalteanbietern gegenüber Internet-
93 plattformen oder Video-on-Demand-Portalen noch angemessen und erforderlich ist
94 oder ob nicht ein allgemeines Diskriminierungsverbot reicht. Im Rahmen der aktuell
95 diskutierten Erweiterung des Plattformbegriffs ist sicherzustellen, dass neue Regeln
96 sich nicht letztlich zu Lasten der bereits regulierten Plattformen auswirken.

97 Schon der für die spezifische Vielfaltsregulierung des Rundfunks heute geltende
98 Maßstab des Zuschaueranteilsmodells sieht sich berechtigter Kritik ausgesetzt. Da-
99 her muss die Modernisierung der Vielfaltssicherung mit einer Analyse der gesamten
100 Medienlandschaft und vor allem der Suche nach einer zeitgemäßen „Währung“ sowie
101 angepasster Entscheidungskriterien für Vielfalt beginnen. Hierzu gehört eine Be-
102 standsaufnahme zu der aktuellen Aufgabenstellung redaktionell verantworteter Me-
103 dienangebote sowie zur etwaigen Veränderung des Stellenwerts klassischer Medien
104 (Printmedien und Hörfunk) aufgrund neuer Distributionskanäle und Medienformen.

105 Notwendig erscheint, den aktuellen Rundfunkbegriff zu überprüfen und sich insbe-
106 sondere mit den Fragen auseinanderzusetzen, ob und inwieweit sich durch digitale
107 Medien die bislang angenommene dominante meinungsbildende Wirkung des Rund-
108 funks verändert hat; ob es zu ihrer Sicherung sektorspezifischer regulatorischer Sys-
109 teme in der bestehenden Form überhaupt noch bedarf. Hierbei ist zu berücksichti-
110 gen, dass nach heutigen Gesichtspunkten Angebote, die einen besonderen Beitrag
111 zur Meinungsfreiheit und demokratischen Willensbildung leisten, bevorzugt auffind-
112 bar sein müssen. Dies betrifft neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten
113 insbesondere auch Programme privater Medienunternehmen.

114

115 **3. Regulierungsbereiche von Bund- und Länderebene enger verzahnen**

116 Die traditionell getrennte Regulierung von Inhalten (Bsp. RStV, Mediengesetze) und
117 Infrastruktur (Bsp. TKG) weist seit jeher Schnittstellen auf (Bsp. Rundfunkkapitel zu
118 Endgeräteschnittstellen im TKG, Plattform- und Entgeltregulierung im RStV). Mit der
119 Konvergenz der Angebote hat die Zahl der Überschneidungen allerdings deutlich
120 zugenommen. Im Zeitalter intelligenter Netze ist eine isolierte Betrachtung der je-
121 weiligen Regelungsbereiche nicht mehr zielführend. Die Debatte über die künftige
122 Frequenznutzung im TK-Recht wirkt sich unweigerlich auf das Medien- und Rund-
123 funkrecht aus. **Ebenso sind Regelungen zur Absicherung der Netzneutralität über**
124 **die im TKG vorgesehene Verordnungsermächtigung nur mit Bund und Ländern zu**
125 **verabschieden – entsprechende Abgrenzungen sowie die Auswirkungen auf das**
126 **Medienrecht aber noch nicht definiert.**

127 Auch innerhalb der Kompetenzbereiche des Bundes sind Wechselwirkungen zu be-
128 achten: Entscheidungen des Wettbewerbs- und Kartellrechts wie z.B. die Untersa-
129 gung eines gemeinsamen Portals der Fernsehsender zum zeitversetzten Abruf von
130 TV-Inhalten im Netz führen dazu, dass bestimmte Geschäftsmodelle nicht realisiert
131 werden können, die andernorts – namentlich beim Urheberrecht – ausdrücklich poli-
132 tisch gewollt sind, um das legale und für den Nutzer einfach auffindbare Angebot zu
133 stärken. Nicht zuletzt haben diese Entscheidungen auch negative Auswirkungen auf
134 die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im internationalen Umfeld.

135 Diese Entwicklungen bedingen zweierlei: Die Regulierungsbereiche zwischen Bund
136 und Ländern sind enger zu verzahnen. Dies betrifft zum einen die Seite der Kompe-
137 tenzverteilung und Zuständigkeiten: Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtli-
138 chen Ausgangslage sind die Möglichkeiten eines gemeinsamen ordnungspolitischen
139 Tätigwerdens auszuloten. Jedenfalls sollte in einem ersten Schritt eine stärker insti-
140 tutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der
141 von der Regulierung Betroffenen erfolgen. Es sind transparente, verbindliche Ab-
142 stimmungs- und Koordinierungsmechanismen auf Verwaltungs- und auf Regulie-
143 rungsebene zu finden.

144 Gleichzeitig bedarf es auch einer stärkeren Abstimmung der materiellen Regulie-
145 rungsziele in unterschiedlichen Regelungsbereichen. Dies gilt nicht nur im Verhältnis
146 Bund/Länder, sondern auch zwischen den Ressorts. So steht die politisch allgemein
147 erwünschte „Offenheit der Netze“ in einem gewissen Widerspruch zu gleichzeitig
148 erhobenen Forderungen nach immer mehr rechtlicher Verantwortung von Vermitt-
149 lern, die auch auf eine Überwachung von Inhalten hinauslaufen kann.

150 Daneben sollten die bestehenden Marktdefinitionen und -abgrenzungen überprüft
151 werden. Dies betrifft sowohl die bislang fernsehzentrierte Ausgestaltung des Medi-
152 enkonzentrationsrechts in Richtung einer crossmedialeren Betrachtung unter Be-
153 rücksichtigung neuer Faktoren im Meinungsbildungsprozess (Bsp. Suchmaschinen)
154 als auch die bestehenden Marktabgrenzungen im Wettbewerbs- und Kartellrecht
155 (Bsp. Markt für Bewegtbildangebote). Dies schließt einen engeren Austausch der
156 jeweiligen Regulierungsbehörden mit ein.

157 **Besondere Bedeutung hat eine effiziente Zusammenarbeit von Bund und Ländern**
158 **im Bereich internationaler oder europäischer Regulierungsgremien.** Neben die
159 stetig an Bedeutung gewinnende Gesetzgebung auf europäischer Ebene treten ver-
160 stärkt internationale Abkommen sowie globale Standardisierungsgremien, etwa das
161 WAC oder die ITU. Die hier zu treffenden Standardisierungs-Entscheidungen haben
162 teils erhebliche Auswirkungen auf die Medien- und IKT-Landschaft (z.B. hinsichtlich
163 Wettbewerbsbedingungen). Seitens der nationalen politischen Entscheidungsinstitu-
164 tionen sollte eine effiziente Beteiligung und Steuerung angestrebt werden. Ange-
165 sichts der immensen Komplexität dieser Prozesse muss sichergestellt werden, dass
166 die nationalen föderalen Strukturen eine effektive Beteiligung auf der internationa-
167 len Ebene nicht blockieren.

168

169

170 **Daraus leiten wir folgende Handlungsempfehlungen ab:**

171 Medien-, Kultur- und Netzpolitik müssen den Regulierungsrahmen in Deutschland an
172 die neuen Gegebenheiten anpassen und dabei sicherstellen, dass ein einheitliches
173 Regulierungsniveau auch im Hinblick auf neue Marktteilnehmer aus Europa sowie
174 Drittstaaten hergestellt und durchgesetzt werden kann.

175 Da die ehemals vorhandene Knappheit der Kommunikationskanäle im Rundfunk-
176 bereich (Bsp. Frequenzen) nicht mehr gegeben ist, ist zu **prüfen, welche Regu-
177 lierungsmechanismen vor dem Hintergrund der Konvergenz noch notwendig und
178 sinnvoll sind und welche ggfs. neu implementiert werden sollten.**

179 Zentrales Ziel einer Regulierung der konvergenten Medien sollte der Abbau bestehender
180 Überregulierung sein. Ein weiteres zentrales Ziel ist die Herstellung von Wettbewerbsbe-
181 dingungen, die es Unternehmen der Medien- und Netzwirtschaft ermöglichen, in Deutsch-
182 land zu wachsen und erfolgreich internationale Märkte zu erschließen.

183 Um die Angebotsvielfalt im Markt zu erhalten, sind öffentlich-rechtliche, aber insbesonde-
184 re auch private Medienanbieter, auf entsprechende Rahmenbedingungen angewiesen.
185 Eingriffe in die Refinanzierungsgrundlagen sind insoweit mit großer Zurückhaltung zu dis-
186 kutieren und sorgfältig abzuwägen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Bereiche:

- 187 • Die Ermöglichung neuer, international üblicher Geschäftsmodelle in der digitalen
188 TV-Welt (so wie sie auch im Internet möglich sind);
- 189 • die Verhinderung neuer oder der Erweiterung bestehender Werbeverbote und
190 anderer Eingriffe in das Finanzierungsinstrument Werbung für private Medien-
191 anbieter;
- 192 • die Liberalisierung der quantitativen Werbebestimmungen bei linearen und
193 nicht-linearen Angeboten;
- 194 • den Abbau kleinteiliger und überholter Spezialregelungen z.B. auf Ebene des
195 Landesrechts;
- 196 • die Stärkung von qualifizierten Ansätzen der Selbstregulierung (Bsp. Daten-
197 schutz, Werbung) sowie die Verhinderung von vorgeifender Regulierung;
- 198 • die Überprüfung bestehender Aufsichtsstrukturen mit dem Ziel einer Reduktion,
199 allerdings unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Strukturen und An-
200 gebote.
- 201 • Stärkere internationale Harmonisierung der für die Refinanzierung von Medien-
202 angeboten zentralen Regulierungsbereiche Urheberrecht und Datenschutz.
- 203 • Überarbeitung der EU-Verordnung zum allgemeinen Datenschutz dahingehend,
204 dass insbesondere Inhalteanbietern auch zukünftig digitale Geschäftsmodelle
205 möglich sind.