



Gemeinsame Erklärung des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger und der Alliance de la presse Information Générale

Berlin, 15. Oktober 2019

Vertreter der französischen Alliance de la Presse d'Information Générale und des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) trafen sich zu einem deutsch-französischen Gedankenaustausch über die wichtigsten Herausforderungen, vor denen die europäischen Zeitungen aktuell stehen. Das Gespräch fand auf Einladung des BDZV in Berlin statt. An dem Treffen nahmen die beiden Präsidenten Jean-Michel Baylet und Mathias Döpfner teil.

Es herrschte Einigkeit darüber, dass eine rasche und einheitliche Durchsetzung des von der Europäischen Union verabschiedeten Publishers' Right zugunsten aller Zeitungsverlage in den Mitgliedstaaten der EU notwendig sei.

Die Vertreter von Alliance und BDZV befürworteten nachdrücklich die Fortsetzung der von der Europäischen Union gestarteten Initiativen auch unter der neuen EU-Kommission. Ziel ist es, für eine faire Umverteilung in der digitalen Wertschöpfungskette und eine gerechte Vergütung der Verlage für ihre Inhalte zu sorgen. Die Beherrschung des Netzes durch bestimmte Plattformen, die ihre Marktmacht missbrauchen und demokratisch abgestimmte Regeln nicht einhalten, erfordert eine Modernisierung der EU-Gesetzgebung. Für die wirtschaftliche Nachhaltigkeit des professionellen Journalismus ist es jetzt von entscheidender Bedeutung, dass eine wirksame Regulierung der marktbeherrschenden Plattformen eingeführt wird. Die Europäische Union muss das bestehende Wettbewerbsungleichgewicht, das die europäischen Verlage gegenüber den marktbeherrschenden Plattformen benachteiligt, endlich beseitigen.

Daher rufen die Verlage dazu auf, dass die Verhandlungen zur E-Privacy-Verordnung nicht ohne eine vollständige Neugestaltung des Entwurfs durch die neue EU-Kommission weitergeführt werden sollen. Die Vorschriften des DSGVO bieten eine ausreichende Grundlage, um einen hohen Schutz der Privatsphäre der europäischen Bürger zu erreichen und das Modell der freien und unabhängigen Online-Zeitungen zu gewährleisten.

Da zurzeit auf Online-Plattformen und in den sozialen Netzwerken immer mehr Falschinformationen verbreitet werden, halten es die deutschen und französischen Verleger mehr denn je für erforderlich, professionellen Journalismus zu verteidigen und die Pressevielfalt zu schützen.



Im Rahmen des Treffens haben sich die deutschen und französischen Verlegerverbände darauf geeinigt, die beiliegenden gemeinsamen Vorschläge der europäischen Verbände EMMA und ENPA zur Regulierung von marktdominanten Plattformen zu unterstützen.

Marktdominanz einschränken und fairen Wettbewerb ermöglichen

—

Regulierung von marktdominanten Plattformen

Die europäischen Presseverlage bilden ein zentrales Fundament unabhängiger und vielfältiger Meinungsbildung in der Europäischen Union.

Zunehmend entscheiden aber marktdominante Plattformen, ob, wo und wie die Menschen diese journalistischen und redaktionellen Angebote überhaupt nutzen. Unter anderem begünstigen Netzwerkeffekte, automatisierte, datenbasierte Lerneffekte und hohe Wechselkosten, dass marktdominante bis quasi-monopolistische Plattformen entstehen und sich weiter verfestigen können. Das lässt sich z.B. bei Suchmaschinen, Videosharing, Browsern und Betriebssystemen mobiler Endgeräte (dominiert von Google und Apple) sowie sozialen Netzwerken und Instant-Messaging-Diensten (dominiert von Facebook) beobachten. Alle drei Unternehmen haben sich exklusiv den dauerhaften Zugang zu den Bürgern gesichert, indem sie Quasi-Monopole in Schlüsselbereichen des digitalen Alltags aufbauen. Wenn solche marktdominanten Plattformen auch redaktionelle Medien anbieten oder diese kuratieren, entsteht eine erhebliche und spezifische Meinungsmacht. Denn die jeweiligen Plattformen entscheiden darüber, welche Medien und Inhalte unter welchen Bedingungen Zugang haben und wie gut oder schlecht die ausgewählten Medien für Leser, Zuhörer und Zuschauer sichtbar, auffindbar und zugänglich sind.

In dieser Situation ist es notwendig, die Freiheit journalistisch-redaktioneller Medien gegenüber marktdominanten Plattformen zu schützen, und zwar auch schon unterhalb der Schwelle des nachgewiesenen Marktmachtmissbrauchs, den die wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht bisher voraussetzt.

Zudem stellt die Marktabschöpfung durch marktdominante Plattformen ein erhebliches Risiko für die Finanzierung des professionellen Qualitätsjournalismus dar. Netzwerkeffekte und Nutzerbindung führen zu gebündelten und massenhaften Nutzerdaten, welche den marktdominanten Unternehmen Vorteile – gerade auch im Werbemarkt – ermöglichen. In Konsequenz entsteht eine enorme Wertschöpfungslücke für den digitalen professionellen Journalismus.

Neben den erheblichen Gefahren, die sich hieraus für die individuelle Meinungsbildung der Menschen und die Meinungs- und Pressevielfalt ergeben, bedrohen marktdominante Plattformen in zunehmendem Maße auch die Freiheit der Bürger in ihren alltäglichen Entscheidungen, z.B. bei Produktkäufen, der Wahl des Arbeitsplatzes oder bei Flug- und Hotelbuchungen. Indem sie ihr Zugangsmonopol zu Konsumenten nutzen, um angrenzende Märkte ebenfalls zu beherrschen, schalten Plattformen Wettbewerb systematisch aus und reduzieren damit die Vielfalt an Angeboten.

Die Reaktion der Politik muss schneller, entschlossener und umfassender ausfallen.

Die jüngsten Wettbewerbs-Entscheidungen der EU-Kommission gegen Google waren wegweisend und ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Gerade diese Verfahren zeigen aber, dass es noch immer an einer effektiven Rechtsdurchsetzung mangelt – der Missbrauch wurde nicht abgestellt.

Auch in Anbetracht der stetig wachsenden Bedeutung der neuen Technologien und insbesondere von Künstlicher Intelligenz (KI) im Bereich der Meinungsbildung ist Regulierung dringend notwendig. Durch Regulierungsdefizite entstehende weitere Marktdominanz wird sich später kaum mehr beheben lassen.

8 Punkte, die von Regulierungsbehörden sowie den Gesetzgebern auf EU-Ebene mit Blick auf marktdominante Plattformen angegangen werden müssen:

1. Ein umfassendes Recht aller legalen Publikationen und Angebote auf diskriminierungsfreien Zugang zu marktdominanten digitalen Plattformen:
 - Ein effektives, durchsetzbares Verbot der Begünstigung eigener Angebote und der Benachteiligung von Drittangeboten sowie der unbilligen Behinderung von Marktteilnehmern durch marktdominante Plattformen.
 - Einen „Grundsatz der Gleichbehandlung“ hinsichtlich der Auffindbarkeit von Inhalten und Angeboten Dritter. Es muss regulatorisch festgelegt werden, dass die Parameter, welche unter Einschluss von Künstlicher Intelligenz über die Auffindbarkeit entscheiden, bei marktdominanten Plattformen diskriminierungsfrei zu gestalten sind.
 - Eine schnelle Durchsetzung *effektiver* Abhilfemaßnahmen in laufenden Wettbewerbsverfahren durch – auch technisch – ausreichend ausgestattete Behörden. Zusätzlich muss es den Behörden leichter möglich sein, einstweilige Maßnahmen zur

Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht
durch marktbeherrschende Plattformen zu verhängen.

- Geeignete Missbrauchsregelungen, die sicherstellen, dass marktdominante Plattformen ihre Stellung nicht dazu nutzen können, gewerbliche Schutzrechte oder geistige Eigentumsrechte Dritter zu umgehen. Marktdominante Plattformen dürfen Inhabern, die sich gesetzeskonform verhalten, weder ausschließen noch zensurieren oder benachteiligen.

2. Ein datenschutzrechtliches Level-Playing-Field:

- Datenschutzregeln, die nicht weiter wie bisher die Wettbewerbsvorteile marktdominanter Big-Tech-Unternehmen befördern und diese dadurch bevorzugen. Bestehende Log-In-Modelle der marktdominanten Tech-Giganten führen zu einer Bevorteilung in der Verarbeitung von Nutzerdaten.
- Eine Datenteilungspflicht marktdominanter Unternehmen: Unternehmen, die durch ihren enormen Datenschatz einen marktbeherrschenden Vorsprung erlangt haben, sollen verpflichtet werden, die für einen fairen Wettbewerb nötigen Daten Wettbewerbern zur Verfügung zu stellen – in einer Art und Weise, die fairen Wettbewerb ermöglicht.
- Ab einer gewissen Marktdominanz des datenerhebenden Unternehmens muss die Vermengung des Datenschutzes untersagt werden. Ein Verbot der Zusammenführung der bei der Nutzung unterschiedlicher Dienste oder dem Gebrauch unterschiedlicher Endgeräte gesammelten Daten bei marktdominanten Anbietern grenzt die massive Datengewinnung und damit die Möglichkeit eines detaillierten Trackings und Profilings ein. Auch der Zukauf externer Datenquellen muss marktdominanten Plattformen untersagt werden.

3. Eine Reduzierung bestehender Marktmacht marktdominanter Plattformen in folgenden Formen:

- Einführung einer objektiven Entflechtungsregelung bei marktdominanten Plattformen entsprechend dem Vorschlag der Monopolkommission aus dem Jahr 2010. Danach sollen die Kartellrechtsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. eine

Einzelmarktbeherrschung oder oligopolistische Marktbeherrschung) zu missbrauchsunabhängigen Entflechtungsmaßnahmen berechtigt werden.

- Einführung einer asymmetrischen, sektorspezifischen Regulierung, die es einer spezialisierten Aufsichtsbehörde ermöglicht, Plattformen mit besonders verfestigter Marktmacht geeignete Auflagen aufzuerlegen, um Wettbewerb zu stimulieren und Missbräuche zu verhindern. Dafür könnte der bestehende europäische Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsdienste auf Online-Intermediäre erweitert werden. Plattformen, die auf bestimmten Vermittlungsmärkten eine beträchtliche Marktmacht haben und bei denen das allgemeine Kartellrecht nicht ausreicht, könnten dann wie Mobilfunk- und Telekommunikationsanbieter auch besondere Vorgaben auferlegt werden (u.a. Zugangs-, Gleichbehandlungs-, Transparenz- und Entflechtungspflichten).
- Eine Vorverlagerung der Missbrauchsaufsicht durch eine neue auf marktdominante Plattformen zugeschnittene Regulierung in Form einer ex-ante-Kontrolle: Hierdurch können die Voraussetzungen geschaffen werden, ein sukzessives Aufrollen immer neuer Märkte („Enveloping“) durch marktdominante Plattformen mittels Ausnutzung von Netzwerkeffekten oder durch den Missbrauch der Marktmacht von Anfang an zu verhindern.

4. Verpflichtung marktdominanter Plattformen zur Lizenzierung ihrer Dienste:

Das Betreiben einer marktdominanten Suchmaschine darf nur bei Lizenzierung der Suchmaschine an Dritte auf eigene Rechnung erfolgen. Das Werbegeschäft und die Kundenbeziehungen sollen direkt über die Lizenznehmer der Suchmaschine laufen. Das Aufbrechen des AT&T/Bell-Monopols im Jahr 1956, indem die Firma gezwungen wurde, ihre Patente offenzulegen, hat eine der größten Innovationswellen der jüngeren Wirtschaftsgeschichte ausgelöst und gilt als eine der Grundlagen für die Entwicklung des Silicon Valley. Diese Entscheidung könnte hier in abgewandelter Form Vorbild sein.

5. Angemessene Haftungsregeln für marktdominante Plattformen:

Dominante Plattformen sollten für Inhalte Dritter auf ihrer Plattform in einem Ausmaß verantwortlich sein, das ihrer jeweiligen Vermittlerrolle angemessen Rechnung trägt. Insbesondere sollten sie für solche Inhalte die Verantwortung tragen müssen, bei denen

der primärverantwortliche Dritte sich beispielsweise durch Anonymität oder durch fehlende Angaben einer ladungsfähigen Anschrift oder inhaltlich verantwortlichen Personen einer effektiven Rechtsverfolgung entziehen kann.

6. Einführung einer Werbezeit- oder Werbemengenbeschränkung für marktdominante Plattformen sowie klarerer Kennzeichnungsregelungen von Werbung.
7. Eine einfachere Feststellung der Marktdominanz, z.B. durch einen quantitativen Schwellenwert:

Die Regulierung von Plattformen muss der Plattformvielfalt Rechnung tragen. Ist die Marktdominanz nicht zweifelsfrei festzustellen, sollte ein quantitativer Schwellenwert in Betracht gezogen werden, der auf solche Plattformen begrenzt ist, bei denen mit einer gewissen Plausibilität von einer Marktdominanz oder Rezipientenmarktrelevanz ausgegangen werden kann. Wenn man unterstellt, dass der flexible Begriff der Marktmacht zu einzelfallbezogen und anwendungsunsicher ist, müssen durchschnittliche Nutzerzahlen oder ähnliche quantitative Schwellen herangezogen werden, die eine Rezipientenmarktrelevanz indizieren. Dabei könnte beispielsweise eine Prozentzahl der relevanten Nutzer in Betracht gezogen werden. Es wäre aber auch möglich, absolute Nutzerzahlen als Regulierungsschwelle heranzuziehen.

8. Ein steuerrechtliches Level-Playing-Field: Steuergesetze, dürfen nicht weiterhin die Wettbewerbsvorteile großer Tech-Unternehmen befördern und diese dadurch bevorzugen.