



AUFFINDBARKEIT LOKALER UND REGIONALER AUDIO- ANGEBOTE – SICHERUNG UND STEIGERUNG

Rechtsgutachten im Auftrag
der Landesanstalt für Medien NRW, November 2021

Jan Christopher Kalbhenn

INHALTSVERZEICHNIS

HINTERGRUND UND FRAGESTELLUNG	04
AUFFINDBARKEIT ALS REGULIERUNGSPROBLEM	04
I. AUFFINDBARKEIT VON AUDIOINHALTEN	04
II. EMPIRIE: NON-LINEARE NUTZUNG STEIGT, DOMINANZ DER PLATTFORMEN EBENSO	05
III. INTERESSENLAGEN	05
IV. KOMPLEXER SACHVERHALT: AUTOMOBIL	06
V. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	07
VI. FAZIT	09
AUFFINDBARKEIT LOKALER UND REGIONALER HÖRFUNKANGEBOTE NACH § 84 MSTV UND HANDLUNGSOPTIONEN	10
A. ANWENDUNGSBEREICH DES AUFFINDBARKEITSRECHTS	11
I. BERECHTIGTE: HÖRFUNKANBIETER UND IHRE ANGEBOTE UND INHALTE	11
II. VERPFLICHTETE: BENUTZEROBERFLÄCHEN	11
III. LOKALES UND REGIONALES IN DER PLATTFORMREGULIERUNG	13
B. DIE AUFFINDBARKEITSTATBESTÄNDE DES § 84 MSTV	17
I. DISKRIMINIERUNGSFREIE UND CHANCENGLEICHE AUFFINDBARKEIT (§ 84 ABS. 2 SATZ 1 MSTV)	17
II. DISKRIMINIERUNGSFREIE SUCHFUNKTIONEN AUF DER BENUTZEROBERFLÄCHE (§ 84 ABS. 2 SATZ 3 MSTV)	19
III. BASISAUFFINDBARKEIT FÜR LINEARE HÖRFUNKPROGRAMME (§ 84 ABS. 3 SATZ 1 MSTV)	19
IV. LEICHTE AUFFINDBARKEIT: PUBLIC VALUE (§ 84 ABS. 3-5 MSTV)	20

C. AUTONOMIE	27
I. NUTZERAUTONOMIE	27
II. ANBIETERAUTONOMIE	27
III. ANBIETERAUTONOMIE: AUSKUNFTSANSPRUCH	28
IV. AUFFINDBARKEIT UND AUTONOMIE	28
D. AUFFINDBARKEIT AUF MEDIENINTERMEDIÄREN (§§ 93, 94 MSTV)	29
I. MINDESTSCHUTZ MIT POSITIVEN VIELFALTSELEMENTEN	29
II. POSITIVE VIELFALTSELEMENTE DURCH BERATUNG UND FORSCHUNG EFFEKTUIEREN	29
E. BEDIENUNG: AUFFINDBARKEIT IM AUTO	31
WEITERENTWICKLUNG DER AUFFINDBARKEITSREGELN	32
I. VORSCHLÄGE ZUR WEITERENTWICKLUNG DER AUFFINDBARKEITSREGELN	32
II. EUROPARECHT: SUCHMASCHINEN UND ALGORITHMISCHEN EMPFEHLUNGS- SYSTEMEN	35
THESENARTIGE ZUSAMMENFASSUNG	38
Impressum	41

HINTERGRUND UND FRAGESTELLUNG

In seinem jüngsten Beschluss zur Rundfunkfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht erneut auf die Auswirkungen der Digitalisierung der Medien verwiesen. Neue Technologien würden eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege und in der Folge ein komplexes Informationsaufkommen mit sich bringen. Im Zusammenhang mit der Netz- und Plattformökonomie und sozialen Netzwerken sieht das Gericht weiterhin gravierende Gefahren: Monopolisierungstendenzen, Desinformation, Filterblasen, Echokammern, Deepfakes und Inhalte ohne journalistische Aufbereitung.¹ In diesem Umfeld steigt auch die Abhängigkeit der Medienanbieter von großen Online-Plattformen, um ihre Inhalte auch an die Nutzerinnen und Nutzer zu bringen. Auf den Plattformen konkurrieren sie nicht nur mit Inhalten ohne journalistische Aufbereitung, sondern teilweise auch mit den plattformeigenen Inhalten. Bei der sehr großen Menge an Informationen und Angeboten gehen einzelne Inhalte zudem schnell unter oder erhalten nur schwer die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen und Nutzer.

Der neue Medienstaatsvertrag (MStV) enthält eine Reihe neuer Vorkehrungen gegen diese Gefährdungslage. Als solche ist auch § 84 MStV zu verstehen, der Auffindbarkeitsregeln für Benutzeroberflächen einführt. Die Auffindbarkeit von Medieninhalten und -angeboten soll damit im komplexen Informationsaufkommen sichergestellt werden. Von diesen Regeln können auch die Angebote der nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter profitieren. Gerade für lokale und regionale Hörfunkanbieter stellt es eine große Herausforderung dar, ihre Inhalte in der digitalen Medienwelt sichtbar und auffindbar zu machen. Die vom Bundesverfassungsgericht beschriebene Gefahrenlage besteht auch im Lokalen und Regionalen. Deshalb ist es wichtig, dass für eine Demokratie wichtige, nach journalistischen Standards arbeitende Lokalmedien im Digitalen refinanzierbar bleiben und ihre Angebote auffindbar sind.

Das vorliegende Gutachten analysiert die neuen Auffindbarkeitsregeln im Hinblick auf die Auffindbarkeit lokaler und regionaler Hörfunkanbieter in Nordrhein-Westfalen. Stets im Blick behalten wird dabei die in der Praxis bedeutende „Anwendersituation“ im Auto.² Es werden Vorschläge zur Anwendung und Weiterentwicklung des neuen Instruments gemacht.

AUFFINDBARKEIT ALS REGULIERUNGSPROBLEM

I. AUFFINDBARKEIT VON AUDIOINHALTEN

Die Digitalisierung der Medien führt zu einer „Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege.“³ Dies gilt auch für den Hörfunkbereich. Neben dem Wachstum in der digitalen Terrestrik (DAB+) verzeichnen non-lineare Formate wie Podcasts hohe Wachstumsraten. Für private publizistische Inhalte stellt die Auffindbarkeit (also Sortierung, Anordnung und Präsentation) und die damit verbundene Reichweite eine Grundvoraussetzung für die Refinanzierbarkeit dar. Auch aus Sicht der Nutzer besteht der Wunsch nach einer **besseren Auffindbarkeit von Radioinhalten**.

1 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 81.

2 Die große Mehrheit der mobilen Radionutzer hört Radio unterwegs im Auto (90%).

3 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 79.

II. EMPIRIE: NON-LINEARE NUTZUNG STEIGT, DOMINANZ DER PLATTFORMEN EBENSO

Zwar erfreut sich der lineare Hörfunk weiterhin der größten Beliebtheit.⁴ Hohe Wachstumsraten verzeichnen aber non-lineare Nutzungsarten wie Podcasts und Mediatheken.⁵ Aktuelle Zahlen liefert der **Digitalisierungsbericht Audio 2021**. Die Zahlen belegen auch die zentrale Rolle der Online-Plattformen im non-linearen Bereich. So ist bei den „Podcast-Plattformen“ Spotify mit 48,5%⁶ klar dominant. In der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen liegt der Anteil von **„Spotify als Podcast-Plattform“** gar bei 72,2%.⁷ Die großen Online-Plattformen spielen auch eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, die Nutzer überhaupt erst auf die Podcast-Inhalte aufmerksam zu machen. So werden die meisten Nutzer über Soziale Medien auf Podcasts aufmerksam (43,7%), bei den 14- bis 29-Jährigen sind es bereits 56,1%. Daneben spielen die **Empfehlungen der Podcast-Plattformen** selbst eine große Rolle (33,1% und bei den 14- bis 29-Jährigen 42,6%). Dies kann nicht verwundern, vielmehr liegt es nahe, dass die empfohlenen und prominent platzierten Inhalte auch stärker genutzt werden. Parallel geht der Trend dahin, dass Spotify, Apple und Amazon zunehmend (exklusive) Podcast-Eigenproduktionen anbieten.⁸ Dann besteht ein Anreiz, die eigenen Produktionen in der Auffindbarkeit zu bevorzugen. Eine ähnliche Monopollage besteht bei den Audio-on-Demand-Plattformen, also solchen, die neben Podcasts auch Musik und Hörbücher anbieten.⁹ 65% der Nutzer hören Audios über YouTube (Google insg. mit Play und Podcast bei 65,8%), 50,6% über Spotify, 37,1% über Amazon. Die deutschen Anbieter Audio Now (4%) und FYEO (1,4%) liegen deutlich abgeschlagen auf den hinteren Rängen. Diese Zahlen begründen die Einschätzung, dass es sich kein Anbieter im Audiobereich leisten kann, auf diesen Plattformen nicht vertreten zu sein.¹⁰ Auch der Gerätemarkt ist weiter in Bewegung. Den größten Zuwachs bei den Geräten verzeichnen Smart Speaker. Mittlerweile besitzen 23,9% der Online-Audio-Nutzer ein solches Gerät.¹¹ Klar dominantes Gerät beim Medienkonsum ist das Smartphone.¹²

Bei der Betrachtung der Zahlen liegt der Schluss nah, dass in der Podcast-Nutzung **„kein Weg an den großen Plattformen vorbeiführt.“**¹³ Auch der Schluss, derzeit sei der **„größte Veränderungsprozess im Audiomarkt seit Einführung des Privathörfunks“** zu beobachten, ist nachvollziehbar.¹⁴ Wesentliche Motivation zur Podcast-Nutzung sind Information und Bildung (97%).¹⁵ Für den lokalen Hörfunk gilt dies ebenfalls. 28,3% der Befragten geben an, sich für regionale und lokale Podcast-Inhalte zu interessieren.¹⁶ Die Online-Plattformen sind ein wichtiger Verbreitungsweg für Hörfunkinhalte geworden und es sind bereits Abhängigkeiten entstanden.¹⁷ Es ist geboten, die Auffindbarkeit der Angebote und Inhalte auf allen Online-Plattformen sicherzustellen. Dabei werden die Interessen der Beteiligten berührt.

III. INTERESSENLAGEN

Online-Plattformen ermöglichen einen vielfältigen Informationsaustausch mit einer Vielzahl an Beteiligten. Im Bereich der Medien ergeben sich dabei unterschiedliche Interessenlagen, die bei der Regulierung der Auffindbarkeit von Inhalten bedacht werden müssen.

4 ARD/ZDF-Massenkommunikation Trends 2019/20 gibt die Tagesreichweite des klassischen Radios in der Gesamtbevölkerung mit 136 Minuten an, bei den 14-29-Jährigen 66 Minuten.

5 Mitte 2020 gibt es bereits 10,4 Millionen aktive Podcastnutzer, vgl. Goldmedia Pod-Ratings 2020.

6 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 49.

7 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 49.

8 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 50.

9 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 51.

10 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 49.

11 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 51.

12 PWC, German Media Outlook 2021-2025, abrufbar unter:

<https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/gemo/2021/german-entertainment-media-outlook-2021-2025.pdf>.

13 Schneider, Pressemitteilung zum Online-Audio-Monitor 2021.

14 Schneider, Pressemitteilung zum Online-Audio-Monitor 2021.

15 Iq Podcast Grundlagenstudie 2020, 14.

16 Deck/Kunow, in: Die Landesmedienanstalten, Digitalisierungsbericht Audio 2021, 49.

17 Meese/Hurcombe, Facebook, News media and platform dependency, New Media & Society 23 (8): 2367-2384.

Plattformanbieter haben ein Interesse daran, die Auffindbarkeit von Inhalten und Angeboten möglichst autonom zu bestimmen. So kann das jeweilige Geschäftsmodell am besten optimiert werden. Dazu gehört insbesondere auch weitgehend über Layout und Design der Benutzeroberfläche sowie die Funktion der Algorithmen selbst zu entscheiden. Diese Interessen werden grds. von den Wirtschaftsgrundrechten aus Art. 12 GG (Berufsfreiheit) und Art. 14 GG (Eigentum) geschützt.

Die **Interessen der Nutzer** sind wohl am schwersten zu verallgemeinern. In der Nutzerbefragung der Landesanstalt für Medien NRW wünschen sich ca. 30 Prozent der Befragten „**eine verbesserte Auffindbarkeit von regionalen oder lokalen Inhalten**“. Für Nutzerinnen und Nutzer ist die Auffindbarkeit also zentrales Interesse.

Die **Medienregulierung ist dem Vielfaltsziel aus Art. 5 GG verpflichtet**.¹⁸ Legitimes Mittel ist dabei auch die Auffindbarkeit bestimmter Inhalte regulatorisch zu erhöhen, wie es auch das Verfassungsrecht vorgibt und das Europarecht ermöglicht.

Die **Automobilindustrie** wiederum dürfte hauptsächlich zwei Interessen verfolgen. Zum einen, der Kundschaft zufriedenstellende Infotainmentsysteme bereitzustellen, somit den Wünschen der Nutzer zu entsprechen. Zugleich dürfte sie an weitestgehenden Freiräumen interessiert sein zum Erhalt der Möglichkeit, lukrative Partnerschaften mit großen Plattformanbietern einzugehen und diesen die „Aufmerksamkeit“ der Nutzerschaft zu verkaufen.

Die nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter haben ein Interesse daran, dass ihre Inhalte auf den Plattformen auffindbar sind und ein möglichst großes Publikum finden. Das gilt sowohl für das weiterhin sehr beliebte lineare Radioprogramm aber auch die wichtiger werdende Säule des Nichtlinearen (Podcast und Mediatheken). Damit haben sie dieselben Interessen wie Inhalteanbieter der Presse und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die auf denselben Plattformen um Auffindbarkeit konkurrieren.

IV. KOMPLEXER SACHVERHALT: AUTOMOBIL

Für die Nutzungssituation im Auto wünschen sich die Befragten eine bessere Auffindbarkeit von Radiosendern (52 %) und ein übersichtlicheres Display (48 %).¹⁹ Eine besondere Bedeutung in der mobilen Nutzung von Hörfunkinhalten kommt Infotainmentsystemen in Autos zu. In allen Fahrzeugmodellen ist das Radio im Infotainmentsystem fest integriert.²⁰ UKW-Empfang ermöglichen alle Infotainmentsysteme. Den Empfang von DAB+ Radio ermöglichen 87,5 % und ca. 50 % haben ein fest integriertes Internet-Radio. Damit ist der Empfang linearer Rundfunkprogramme sichergestellt. Dies gilt auch für nicht-lineare Inhalte. Denn in allen Infotainmentsystemen ist es möglich, eine Verbindung zum Smartphone herzustellen. Apple CarPlay (91,7 %), Android Auto (79,2 %) und MirrorLink (25,0 %) sind am verbreitetsten. In rund einem Drittel der Infotainmentsysteme sind bereits Musikstreaming-Dienste integriert: Spotify, Napster und Amazon Music. Als Alternative zum markeneigenen Sprachassistenten warten rund ein Drittel der untersuchten Fahrzeugmodelle mit Amazon Alexa und 12,5 % mit Google Home auf.

Auch in diesem Nutzerumfeld gelten die neuen Auffindbarkeitsregeln. Im Auto wird die **Auffindbarkeit dabei von besonders vielen Faktoren beeinflusst**. Die Fahrersituation erfordert eine möglichst intuitive und einfache Bedienung, die wiederum auf leicht erreichbare und große visuelle Auswahlmöglichkeiten angewiesen ist. Dies schränkt grds. die Auffindbarkeit von Inhalten ein, die gerade nicht „direkt“ präsentiert werden, sondern erst auf den folgenden Plätzen. Die Auffindbarkeit im Auto interliegt damit besonderen Bedingungen, die in der Beurteilung des Einzelfalls zu berücksichtigen sind.

18 § 2 LMG NRW; Präambel Medienstaatsvertrag; vgl. BVerfGE 57, 295, 319 f.; 73, 118, 152 f.; 90, 60, 88; 114, 371, 387 ff.; 136, 9, 28 Rn. 29.

19 <https://www.medienanstalt-nrw.de/themen/zukunft-des-radios/repraesentative-nutzerbefragung-zur-mobilen-audionutzung.html>.

20 AlleZahlenindiesemAbschnittaushttps://www.vau.net/system/files/documents/vaunet_switch-on-incar-audiosysteme_ergebnisbericht_2021.pdf.

V. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Das Abfedern der negativen Auswirkungen der Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und –wege ist Aufgabe der Mediengesetzgebung.

Grundsätzlich unterliegt der Zugang zu Medienplattformen marktwirtschaftlichen Bedingungen, die zwischen den beteiligten Unternehmen ausgehandelt werden können. Gegenstand der auszuhandelnden Vertragsbedingungen sind Entgelte und Tarife, sowie technische Spezifikationen wie Auflösung und technische Formate, die genutzt werden sollen. Grundsätzlich kann auch über die Art der Präsentation verhandelt werden. Dann kann auch im Vertrag festgelegt werden, wie z.B. die Inhalte und Angebote der NRW-Hörfunkanbieter auf der Medienplattform präsentiert werden. Auch „Aufmerksamkeit“ und Auffindbarkeit sind dann Vertragsgegenstand. Dem kann der Gesetzgeber aber Grenzen setzen durch das Auffindbarkeitsrecht. Diese müssen sich aber im europa- und verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen bewegen.

1. Völkerrechtliche Vorgaben

Die UNESCO Digital Guidelines konkretisieren die UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Vielfalt von 2005. Die Guidelines betonen, dass zur Sicherung der Medienvielfalt und zur gleichzeitigen Sichtbarkeit nationaler bzw. lokaler Inhalte die **Vielfältigkeit auf Online-Plattformen wie Suchmaschinen und sozialen Netzwerken gewährleistet werden muss**.²¹

2. Europarechtliche Vorgaben

Nach Artikel 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste können die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um eine **angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse** sicherzustellen. Diese Formulierung ist offengehalten. Damit bezieht sie aber die Möglichkeit ein, die Auffindbarkeit von Mediendiensten auch auf Online-Plattformen sicherzustellen. Dies muss im allgemeinen Interesse erfolgen. Anerkannte allgemeine Interessen sind Meinungsfreiheit, kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus.

Der Entwurf eines **Digital Services Acts** der Europäischen Kommission will Online-Plattformen weitgehende Vorgaben zur Inhalte-Moderation machen. Darunter finden sich auch **medienrechtlich relevante Regelungen, etwa zu algorithmischen Empfehlungssystemen**. Der Entwurf gibt vor, dass in „Notfall-Situationen“ bestimmte behördliche Informationsinhalte von sehr großen Online-Plattformen angezeigt werden müssen.²² Ein denkbare Szenario ist, dass die EU einheitliche Regeln für sämtliche Online-Plattformen schafft, die Länder (im Verbund) aber weiterhin medienpezifische Vorgaben machen und vor allem das Vielfaltsziel nachschärfen.²³

3. Medienverfassungsrecht

Art. 5 GG verpflichtet die Landesgesetzgeber, die **freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten**. Es muss sichergestellt werden, dass die Vielfalt der Meinungen in den Medien möglichst in vollständiger Breite abgebildet und vermittelt wird.²⁴ Um diese Vorgaben zu verwirklichen, ist der Gesetzgeber grundsätzlich auch befugt, zur Sicherung der Anbieter- und Angebotsvielfalt Vorgaben an Online-Plattformen zu machen. Das Vielfaltsziel bezieht sich in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf alle Ebenen, auch auf die lokale Ebene.²⁵ Solche Vorgaben an die Online-Plattformen können auch **zur Sicherung der lokalen Meinungs- und Medienvielfalt gerechtfertigt oder sogar geboten sein**. Letzteres verdeutlicht das **jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts** zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Juli 2021. Darin resümiert das Gericht auch die Funktionsweise des dualen Systems, in dem beide Säulen – der öffentlich-rechtliche Rundfunk und der private Rundfunk – zu größtmöglicher Vielfalt verpflichtet werden. Das Gericht führt aus: „Zugleich können so im Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk verschiedene Entscheidungsrationaltäten aufeinander einwirken.“

²¹ UN Digital Guidelines Guiding Principles 16.1.

²² *Kalbhenn/Hemmert-Halswick*, EU-weite Vorgaben für die Content-Moderation in sozialen Netzwerken, ZUM 2021, 184, 194.

²³ *Kalbhenn/Hemmert-Halswick*, EU-weite Vorgaben für die Content-Moderation in sozialen Netzwerken, ZUM 2021, 184, 194; *Kühling*, »Fake News« und »Hate Speech« – Die Verantwortung der Medienintermediäre zwischen neuen NetzDG, MStV und Digital Services Act, ZUM 2021, 461 f.

²⁴ Vgl. BVerfGE 57, 295, 319 f.; 73, 118, 152 f.; 90, 60, 88; 114, 371, 387 ff.; 136, 9, 28 Rn. 29.

²⁵ Vgl. BVerfGE 83, 238, 323.

Diese **Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht** dadurch, dass die **neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege** gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben.“²⁶

Sodann betont das Gericht die Gefahren, die von der Internet- und Plattformwirtschaft für die Meinungs- und Medienvielfalt ausgehen: „Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die **Netz- und Plattformökonomie** des Internet einschließlich der **sozialen Netzwerke** begünstigen **Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen** bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Hinzu kommt die Gefahr, dass – auch mit Hilfe von **Algorithmen** – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. **Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet**, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die **Verweildauer** der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch **Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert**, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.“²⁷

Weiter führt das Gericht aus, dies alles führe dazu, dass **es schwieriger werde, zwischen Fakten und Meinung oder Inhalt und Werbung zu unterscheiden, sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen**. Der einzelne Nutzer müsse die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Das Gericht formuliert den Auftrag an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dazu ein Gegengewicht zu bilden. Dies **gelte gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens** einerseits und einseitiger Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits.

Zwar spricht das Gericht aufgrund des Kontextes der Entscheidung direkt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an und beauftragt ihn, ein vielfaltssicherndes Gegengewicht zu bilden. **Der private Rundfunk und damit auch die Angebote der nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter sind aber auch** („Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk“, „verschiedene Entscheidungsrationaltäten“) **beauftragt, sich den negativen Auswirkungen der Digitalisierung mit den an sie gerichteten Vielfaltsanforderungen als Gegengewicht zu stellen**. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssen auch sie in dem Umfeld, das „Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten“ begünstigt, durch entsprechende Privilegien befähigt werden. Dazu stehen auch Auffindbarkeitsregeln bereit.

Parallel vollzieht sich in der obergerichtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung eine Entwicklung, die (dominante) Online-Plattformen stärker an die Grundrechte, insbesondere Art. 5 Abs. 1 GG binden. Dies ist die klare Tendenz der Urteile/Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts III. Weg,²⁸ Fraport,²⁹ Stadionverbot³⁰ und Recht auf Vergessen I.³¹ In diesen Entscheidungen wurde die zentrale Stellung von großen Plattformen betont und ihre daraus erwachsende Pflicht auch als Private einen Grundrechtsschutz zu garantieren. Zuletzt prüfte der Bundesgerichtshof die AGB von Facebook am Maßstab von Art. 5 GG und legte der Plattform erhebliche Nachbesserungspflichten auf.³² Bezogen auf die Auffindbarkeitsregeln lässt sich dieser Gedanke übertragen. Im III. Weg-Beschluss heißt es: „Dabei können sich aus Art. 3 Abs. 1 GG jedenfalls in spezifischen Konstellationen auch gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten ergeben. Ob und gegebenenfalls **welche rechtlichen Forderungen sich insoweit auch für Betreiber sozialer Netzwerke im Internet – etwa in Abhängigkeit vom Grad deren marktbeherrschender Stellung, der Ausrichtung der Plattform, des Grads der Angewiesenheit auf eben jene Plattform und den betroffenen Interessen der Plattformbetreiber und sonstiger Dritter – ergeben**, ist jedoch weder in der Rechtsprechung der Zivilgerichte noch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abschließend geklärt. Die verfassungsrechtlichen Rechtsbeziehungen sind insoweit noch ungeklärt.“

26 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 79.

27 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 80.

28 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. Mai 2019 - 1 BvQ 42/19.

29 BVerfGE 128, 226 – Fraport.

30 BVerfGE 148, 267 – Stadionverbot.

31 BVerfGE 152, 152 – Recht auf Vergessen I.

32 BGH, Urteile vom 29. Juli 2021 - III ZR 179/20 und III ZR 192/20.

In der verfassungsrechtlichen Gesamtschau vor dem Hintergrund von Monopolstellungen, einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes lässt sich resümieren, dass **Auffindbarkeitsregeln für einen weiteren Kreis an Online-Plattformen vor dem Vielfaltziel aus Art. 5 GG gerechtfertigt oder sogar geboten sein können**. Die wirtschaftlichen Interessen der Plattformen treten dann im Falle der Auffindbarkeitsregulierung hinter dem Vielfaltziel aus Art. 5 Abs. 1 GG entsprechend zurück. Diese könnten auch als sog. „Must-be-Found“-Regeln formuliert sein, mit welchen z.B. die Auffindbarkeit regionaler und lokaler bzw. Public Value Inhalte und Angebote sichergestellt werden könnten. Auch hiergegen lassen sich zunächst keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken feststellen.³³

4. Medienpolitik

Bei den Verhandlungen zum Medienstaatsvertrag zwischen den Ländern war der Sonderfall „Lokales“ auf dem Tisch. Zunächst reichte es aber nur zu einer Protokollerklärung, in der zumindest der medienpolitische Wille der Länder festgehalten wurde, bei Sicherungsmaßnahmen zur lokalen Medienvielfalt auch Medienplattformen und Medienintermediäre einzubeziehen. In der Protokollerklärung aller Länder zum Medienstaatsvertrag heißt es: „(...) Mit dem Ziel, auch künftig eine differenzierte, professionelle und relevante Berichterstattung aus allen Teilen der Bundesrepublik zu erhalten, werden die Länder (...) Maßnahmen zur Sicherung der regionalen und lokalen Medienvielfalt prüfen. **Neben tradierten Medienhäusern sollen in diesen Prozess auch weitere Akteure (u. a. Medienplattformen und -intermediäre) einbezogen werden.**“ Damit sind auch weitergehende Auffindbarkeitsregeln für lokale Inhalte gemeint.

5. Satzungsbefugnis der Landesmedienanstalten

Die neuen Auffindbarkeitsregeln des Medienstaatsvertrags werden in Satzungen der Landesmedienanstalten konkretisiert. Die Vorteile der Konkretisierung gesetzlicher Zielvorgaben durch die Landesmedienanstalten liegen auf der Hand. Hierüber lassen sich grds. schnellere und adäquatere Reaktionen von Akteuren erzielen, die näher an der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dran sind.³⁴

Auch im Falle der medienrechtlichen Regulierung digitaler Plattformen haben Satzungen viele Vorteile. Nicht zuletzt können in Satzungsform direkte Ergebnisse aus Kooperationen mit anderen Interessengruppen wie den Hörfunkanbietern und der Automobilindustrie fruchtbar gemacht werden. So können technische Standards entwickelt werden und über die Form der Satzung in verbindliches Außenrecht gebracht werden.³⁵ Allerdings gibt es auch Grenzen der Gesetzeskonkretisierung durch Satzungen. Bei der Wahrnehmung der verliehenen Satzungsbefugnis ist sämtliches höherrangiges Recht, also auch die Voraussetzungen der gesetzlichen Satzungsermächtigung, zu wahren.³⁶ Dies gilt folglich auch für die Landesmedienanstalten bei Wahrnehmung ihrer Satzungsbefugnisse (etwa §§ 72, 88, 96 MStV). Dies folgt aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG), der gebietet, dass unter dem Gesetzgeber stehende Stellen beim Erlass abstrakt-genereller Vorschriften stets die Grenzen der ihnen hierfür vom Gesetzgeber eingeräumten Befugnis wahren müssen.³⁷

VI. FAZIT

In den sich weiter digitalisierenden Medien obliegt es den Ländern von Verfassungswegen für Vielfalt zu sorgen. Auffindbarkeit im Digitalen ist vor dem Hintergrund aktueller Empirie gerade auch im Audibereich sehr relevant. Vor allem lokale und regionale Hörfunkanbieter sind auf eine gute Auffindbarkeit ihrer Angebote und Inhalte angewiesen.

Dem Gesetzgeber steht dabei ein breites Instrumentarium zur Verfügung. Auffindbarkeitsregeln für Online-Plattformen sollen positiv für Medien- und Meinungsvielfalt sorgen. Insbesondere verfassungsrechtlich kann es geboten sein, mit Auffindbarkeitsregeln im Digitalen positiv für Medien- und Meinungsvielfalt zu sorgen. Nur so kann ein schlagkräftiges Gegengewicht zu Filterblasen, Fake News, Deepfakes und einseitigen Darstellungen gebildet werden.

³³ Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 241; ebenfalls für die grds. Möglichkeit verfassungsgemäßer Auffindbarkeitsregeln Schemmel, Der Staat 2018.

³⁴ Vgl. Vesting, Satzungsbefugnis von Landesmedienanstalten, 18, abrufbar unter: https://www.jura.uni-frankfurt.de/43748515/Satzungsbefugnis_von_Landesmedienanstalten__Die_Verwaltung_205.pdf.

³⁵ Ebd., 23.

³⁶ Panzer, in: Schoch/Schneider, VwGO, 40. EL Februar 2021, § 47 Rn. 98; Ziekow, in: Soden/ders., VwGO, 5. A. 2018, § 47 Rn. 353.

³⁷ Vesting, Satzungsbefugnis von Landesmedienanstalten, 15.

AUFFINDBARKEIT LOKALER UND REGIONALER HÖRFUNKANGEBOTE NACH § 84 MStV UND HANDLUNGSOPTIONEN

Insbesondere die Verfassung fordert den Gesetzgeber auf, angesichts komplexer Informationsinfrastrukturen für positive Vielfalt durch Auffindbarkeitsregeln zu sorgen. Im Folgenden soll untersucht werden, ob mit den Auffindbarkeitsregeln in § 84 MStV und der Public Value Satzung die Vielfaltsziele auch für lokale und regionale Hörfunkangebote in Nordrhein-Westfalen erreicht werden können. Dabei sollen auch punktuell Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Dem Gesetzgeber war die Abhängigkeitslage der Medien von Online-Plattformen bewusst. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass viele Plattformen eigene Inhalte produzieren. Vor diesem Hintergrund wurde die bestehende Regulierung von infrastrukturenbundenen Plattformen (UKW, DAB+) mit dem neuen Medienstaatsvertrag im Jahre 2020 umgebaut. Grundgedanke der Plattformregulierung ist der Ausgleich des Machtgefälles zwischen Inhaltevermittlern und Inhaltenanbietern durch Zugangsregeln, Transparenz- und Nichtdiskriminierungsvorschriften. Nunmehr werden auch bestimmte Online-Plattformen erfasst, und zwar als **Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre**. Der Gesetzgeber hat die steigende Bedeutung der Online-Plattformen für Meinungs- und Medienvielfalt erkannt und die Auffindbarkeit als entscheidenden Faktor identifiziert. Mit dem Auffindbarkeitsregime in § 84 MStV soll in demokratieförderlicher Weise für Vielfalt bei den Medienangeboten gesorgt werden. Es handelt sich bei der **Auffindbarkeitsregulierung** um ein gestuftes System, das insbesondere **nach Art der Inhalte differenziert vier Arten der Auffindbarkeit** (Auffindbarkeitstatbestände) enthält.

Abgestufte Auffindbarkeitsregulierung in § 84 MStV

1. Nichtdiskriminierung	§ 84 Abs. 2 Satz 1+2 MStV
2. Suchmaschinenauffindbarkeit	§ 84 Abs. 2 Satz 3 MStV
3. Basisauffindbarkeit für Rundfunk	§ 84 Abs. 3 Satz 1 MStV
4a. Leichte Auffindbarkeit für Public Value	§ 84 Abs. 3 Satz 2 MStV (Linear)
4b. Leichte Auffindbarkeit für Public Value	§ 84 Abs. 4 MStV (Telemedien)

Von diesen Regelungen sind **lokal oder regional ausgerichtete Programme** nicht ausdrücklich erfasst. Dennoch wird auch ihnen ein neues rechtliches Instrument an die Hand gegeben und auch diese Programme profitieren grds. von den Auffindbarkeitsregeln. Zum einen von den Regeln, die einen Grundschutz bieten sollen (Nichtdiskriminierung, Suchmaschinenauffindbarkeit). Zum anderen können auch regionale und lokale Anbieter ihre Auffindbarkeit nach einer Akkreditierung bei den Landesmedienanstalten als Public Value Inhalte sogar steigern („leichte Auffindbarkeit“). Zudem durchzieht die Plattformregulierung des Medienstaatsvertrags der Gedanke, dass regionale und lokale Inhalte besonders schutzbedürftig sind.

Für diese Anbieter wird es darauf ankommen, **technische, organisatorische und/oder argumentative Lösungen** zu erarbeiten, die eine Berücksichtigung insbesondere im Rahmen der Vorschriften zur Auffindbarkeit von linearen und nicht-linearen Public-Value-Inhalten ermöglichen.

A. ANWENDUNGSBEREICH DES AUFFINDBARKEITSRECHTS

Zunächst wird untersucht, für welche Medien und für welche Online-Plattformen das neue Auffindbarkeitsrecht gilt.

I. BERECHTIGTE: HÖRFUNKANBIETER UND IHRE ANGEBOTE UND INHALTE

Die neuen Auffindbarkeitsregeln des § 84 MStV richten sich an publizistische Angebote und Inhalte. Sowohl solche, die linear verbreitet werden (Rundfunk), als auch solche, die auf Abruf verbreitet werden (Telemedien). Darunter fallen auch die Angebote der Anbieter für Hörfunk in Nordrhein-Westfalen, die so die Auffindbarkeit ihrer Angebote und Inhalte absichern bzw. sogar steigern können. Der Medienstaatsvertrag unterscheidet aber gerade im Bereich der Telemedien zwischen verschiedenen Angebotsarten, weshalb es lohnt, den in § 84 Abs. 1 MStV aufgestellten Kreis der Berechtigten kurz vorzustellen. Bezogen auf Hörfunkanbieter in Nordrhein-Westfalen sind dies **Rundfunk** (über UKW, DAB+ und Internet-Livestreams verbreitet. Bsp.: Rundfunkprogramme von Antenne Münster, Radio Bielefeld etc.), **rundfunkähnliche Telemedien** (übergreifende Audiotheken der NRW-Hörfunkanbieter. Bsp: kein NRW-Beispiel ersichtlich; ARD-Mediathek), **Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV** (einzelne publizistische Angebote der NRW-Hörfunkanbieter, insbesondere Podcasts, Bsp: „Morgenshow Podcast“ von Radio Kiepenkerl), **softwarebasierte Anwendungen**³⁸ (Apps zur Ansteuerung der vorgenannten Inhaltstypen. Bsp: Streaming-Sticks, Infotainment-Systeme in Autos) und **Angebote nach § 2 Abs. 2 Nr. 14b MStV** (Audiotheken einzelner Anbieter. Bsp: DLF-Audiothek, kein NRW-Beispiel).

Fazit: Sämtliche NRW-Hörfunkanbieter befinden sich grundsätzlich unter dem Kreis der Berechtigten und haben ein Recht auf Umsetzung der Auffindbarkeitstatbestände bezüglich ihrer Angebote und Inhalte. Soweit ersichtlich bestehen derzeit keine speziellen NRW-Audiotheken. Solche hätten aber den Vorteil, dass sie im Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregeln lägen, insbesondere auch im Bereich der leichten Auffindbarkeit.

II. VERPFLICHTETE: BENUTZEROBERFLÄCHEN

1. Definition des Medienstaatsvertrages

Dieses für die nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter zunächst erfreuliche Ergebnis wird dadurch geschmälert, dass sich das Recht auf Auffindbarkeit ihrer Angebote und Inhalte nur auf *Benutzeroberflächen* bezieht. Dabei meint der Medienstaatsvertrag, anders als der umgangssprachliche Gebrauch des Wortes vermuten lässt, nur einen eng umgrenzten Kreis von Online-Plattformen.

Zur Umsetzung der Auffindbarkeit verpflichtet sind alle „Anbieter von Benutzeroberflächen“, also gemäß Legaldefinition³⁹ diejenigen, die über die Gestaltung der Übersicht abschließend entscheiden. Entscheidend ist, was unter den Begriff der „Benutzeroberflächen“⁴⁰ als *regulatorischer Anknüpfungspunkt für Fragen der Auffindbarkeit* von Inhalten fällt.⁴¹ Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV handelt es sich um die „textlich, bildlich oder akustisch vermittelten Anzeige- und Steuerungsebenen von oder für Medienplattformen.“ Sie dienen der Orientierung und der unmittelbaren Auswahl von Angeboten, Inhalten oder Medienapps.⁴² Der Wortlaut setzt für das Vorliegen einer Benutzeroberfläche deren **Verknüpfung mit den Inhalten und Angeboten einer Medienplattform voraus**.⁴³ Entscheidend ist die Anknüpfung an eine „Medienplattform“ im Sinne des Medienstaatsvertrags.

a) Anknüpfung an den Begriff „Medienplattform“

Durch die Anknüpfung des Benutzeroberflächenbegriffs an das Vorliegen einer „Medienplattform“ verkleinert sich der Anwendungsbereich des Auffindbarkeitsrechts deutlich. Denn Medienplattformen sind gemäß Medien-

38 Gerecke/Stark, GRUR 2021, 523, 524.

39 § 2 Abs. 2 Nr. 20 MStV.

40 Ausführlich etwa bei Siara, MMR 2020, 523, 524.; zur bisherigen medienrechtlichen Plattformregulierung für infrastrukturgebundene Plattformen siehe Holzner/Hartmann, Rundfunk und Telemedien in: Hoeren/Sieber/Holzner (Hrsg.), Multimedia-Recht, 55. EL April 2021, Rn. 141.

41 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 125.

42 Softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 dienen.

43 Schult MMR 2020, 448, 452 will auf Sprachsteuerungssystemen die für Medienplattformen geltenden Belegungspflichten anwenden, die auch über den Zugang zu Audioinhalten entscheiden.

staatsvertrag⁴⁴ nur solche (Plattform-)Angebote, bei denen der Anbieter selbst und abschließend über die angebotene Auswahl entscheidet. Es muss ein **einheitliches Gesamtangebot** an Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Online-Presse (auch Podcasts) vorliegen. Entscheidend sind die Umstände des Einzelfalls. Ein Indiz für eine Medienplattform ist etwa, wenn publizistische Angebote von Dritten unter einer gemeinsamen „Dachmarke“ vertrieben werden oder es sich um eine abgestimmte Auswahl handelt. Unter der Dachmarke *Joyn* werden beispielsweise lineare und nicht-lineare Angebote von Pro7Sat1 aber auch von anderen Anbietern angeboten. Kein vom Anbieter bestimmtes Gesamtangebot liegt vor, wenn Dritte ohne spezifische Eingrenzung ihre Angebote präsentieren können, wie dies beispielsweise auf sozialen Netzwerken der Fall ist.⁴⁵ Abzugrenzen vom Begriff der Medienplattform ist der des Medienintermediärs. Unter letzteren Begriff fallen „offene Systeme“, etwa Suchmaschinen, App-Stores und soziale Netzwerke. Noch komplizierter wird es, weil der Medienstaatsvertrag die Möglichkeit bereithält, dass verschiedene abgrenzbare Funktionen einer Online-Plattform unterschiedlichen Regulierungsregimen unterfallen können. Dem für Medienintermediäre und dem für Medienplattformen.⁴⁶ In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es unter Plattformen auch „Mischangebote“ gibt, die nur in Teilen die Funktion einer Medienplattform aufweisen, wird mit dem Merkmal „soweit“ deutlich gemacht, dass eine funktionale Betrachtung zu erfolgen hat. Unterschiedliche, abgrenzbare Funktionen eines Angebotes können damit unterschiedliche Rechtsfolgen (etwa die Regulierung als Medienplattform oder als -intermediär) auslösen.“⁴⁷

b) Beispiele für Medienplattformen

Gängige Beispiele für Medienplattformen sind etwa **Joyn** und **Zattoo**. Hier werden (Rundfunk-)Angebote Dritter zu einem Gesamtangebot gebündelt. Die damit bestehende Gefahrenlage der Bevorzugung eigener Inhalte besteht beispielsweise auch bei der **Podcast-Rubrik von Spotify**. Dort werden Podcasts von Dritten (ARD, ZDF, etc.) zusammen mit Eigenproduktionen von Spotify gelistet. Dies spricht für das Vorliegen einer Medienplattform. Allerdings ist es Jedermann möglich, Podcast-Inhalte bei Spotify einzustellen. Mithin liegt ein offenes System vor (dem sich auch ARD, ZDF etc. bedienen), das eher auf die Funktion eines Medienintermediäres hindeutet. Hier ließe es der Medienstaatsvertrag grundsätzlich zu, auf die Gefährdungslage abzustellen und die Podcast-Rubrik von Spotify in das Auffindbarkeitsregelwerk einzubeziehen. **Amazon Prime** ist eine Medienplattform und seine Benutzeroberfläche unterliegt der Auffindbarkeitsregulierung. Auch dort werden Inhalte Dritter gebündelt (etwa die Channels-Rubrik). Die Plattform ist bereits angemeldet und gelistet.⁴⁸ **Tuneln** wiederum muss differenziert betrachtet werden. Das Angebot stellt verschiedene Funktionen zur Verfügung. Der Podcast-Bereich erscheint als offenes System, das „auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen“, wie es die Definition der Medienintermediäre voraussetzt.⁴⁹ Für diesen Teil der Plattform gelten dann die Regelungen für Medienintermediäre. Etwas anderes könnte gelten, wenn Tuneln eigenen Inhalte produziert und die Gefahr der Bevorzugung eigener Inhalte besteht.⁵⁰ Die Tuneln Funktion/Rubrik, in der linearer Rundfunk abgerufen werden kann, ist Medienplattform – soweit dort Rundfunk zu einem von Tuneln bestimmten Gesamtangebot zusammenfasst werden. Die dazugehörige Benutzeroberfläche von Tuneln unterfällt der Auffindbarkeitsregulierung. Entgegen dem durch den Sprachgebrauch naheliegenden Verdacht handelt es sich zum Beispiel bei **Netflix nicht um eine Medienplattform**.⁵¹ Nicht gerade leichtfüßig gelingt die **Einordnung von Smartspeakern wie Sonos oder Alexa in eine medienstaatsvertragliche Plattformkategorie**. In der Literatur werden sie teilweise unter den Begriff der **gerätegebundenen Medienplattformen** subsumiert.⁵² Das sind akustische Präsentationen, die eine Übersicht über Angebote und Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen vermitteln und der unmittelbaren Auswahl der Inhalte dienen, § 2 Abs. 2 Nr. 15 c MStV. Teilweise wird vorgeschlagen, die Einordnung differenziert nach dem Regulierungsziel entweder als Benutzeroberfläche (Auffindbarkeit) oder als Medienplattform (Zugang) vorzunehmen.⁵³

44 § 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV.

45 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 125.

46 Ebd.; dazu auch *Enaux/Wüsthoff*, K&R 2020, 469, 457.

47 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 125.

48 <https://www.die-medienanstalten.de/themen/plattformregulierung>.

49 § 2 Abs. 1 Nr. 16 MStV.

50 Insoweit auch *Ory*, ZUM 2021, 472, 480.

51 Die Online-Plattform fällt unter den Ausschlussbestand des § 2 Abs. 2 Nr. 14 b MStV.

52 Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 15 c MStV; *Ory*, ZUM 2021, 472, 480.

53 *Schult*, MMR 2020, 448, 452.

Unter den Begriff der gerätegebundenen Medienplattformen lassen sich auch die Infotainment-Systeme subsumieren, die in Automobilen anzutreffen sind. Denn diese Systeme vermitteln eine textliche, bildliche oder akustische Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen, die der Orientierung dient und unmittelbar die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 dienen, ermöglicht, § 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV.

Für den Audibereich relevante Distributionswege nennt das Gutachten „On Track“:⁵⁴ Audio-Aggregatoren (z. B. Tuneln, Radioplayer), Radiogerät/Infotainmentsystem (im Auto), Audio-Streamingdienste, Video-Streamingdienste, Radioplattformen wie z. B. radio.de, Tuneln, die App des jeweiligen Radioanbieters, Streaming oder Audiotheken auf der Website von Radioanbietern, Apple Carplay, Android Auto, Podcast-Apps bzw. Podcatcher, Website oder App von Podcastproduzenten, Website oder App von einzelnen Radiosendern, Audiotheken von Radiosendern, Radioplayer.

Damit die Auffindbarkeitsregeln (direkt) auf die jeweiligen Distributionswege anwendbar sind, müsste es sich um ein vom Anbieter bestimmtes Gesamtangebot handeln. Die Durchsicht dieser für Hörfunkanbieter relevante Distributionswege ergibt, dass nur wenige eindeutig als Medienplattformen i.S.d. Medienstaatsvertrags eingeordnet werden können. Dann fallen diese Distributionswege aber für die nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter aus dem Bereich, in dem sie mit Hilfe des Auffindbarkeitsrechts ihre Auffindbarkeit steigern können. Dieses Ergebnis bestätigt sich bei einem Blick auf die Liste aller bei den Landesmedienanstalten gemeldeten Medienplattformen. Diese Liste enthält keine auf Audio-Angebote spezialisierten Plattformen aus der Aufzählung des OnTrack-Gutachtens. Dies wirkt sich insbesondere auf die Auffindbarkeit nicht-linearer Inhalte aus.

2. Fazit

Der Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregeln wird durch die Voraussetzung „Medienplattform“ deutlich eingeschränkt. Viele der für Audioangebote als relevant identifizierten Online-Plattformen unterfallen dem Regelwerk nicht. Ihre Bedeutung für die Distribution von Audioangeboten ist aber evident. Der Gesetzgeber muss den Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregulierung erweitern. Dabei kann er auch lokale und regionale Angebote stärker privilegieren. Zudem sind die Definitionen nur schwer zugänglich und stellen Rechtsanwender vor Probleme. Hier könnte über eine Vereinfachung nachgedacht werden. Oder aber über die Publikation allgemeiner Guidelines, die für die Praxis Orientierung bieten.

III. LOKALES UND REGIONALES IN DER PLATTFORMREGULIERUNG

Die Plattformregulierung folgt dem zentralen Gedanken, ungleiche Machtverhältnisse und Gefälle der Verhandlungspositionen auszugleichen und die kommunikative Chancengleichheit abzusichern. Dies spiegelt sich auch darin, dass an verschiedenen Stellen besondere Rücksicht auf regionale und lokale Medien genommen wird.

1. Größe der Plattform

§ 78 MStV enthält Ausnahmeregelungen für kleine Plattformen, die nicht der Regulierung von Medienplattformen unterfallen. Medienplattformen mit weniger als 20.000 Nutzern pro Tag im Monatsschnitt sind damit von der Auffindbarkeitsregulierung ausgenommen. Die Ermittlung der Schwellenwerte soll mit **Rücksicht auf lokale und regionale Verhältnisse** festgelegt werden. Hier kommt zum Ausdruck, dass dem Gesetzgeber bewusst ist, dass es für die Auffindbarkeit im Lokalen/Regionalen anderer Maßstäbe bedarf, als dies bei bundesweit oder international agierenden Medienplattformen der Fall ist. Eine lokale Medienplattform hat aus der Natur der Sache heraus einen beschränkten Nutzerkreis. Für den Erfolg lokaler Medieninhalte kann sie dennoch der entscheidende Gatekeeper sein.

2. Schutzwürdigkeit von regionalen und lokalen Angeboten

Nach § 83 Abs. 2 Satz 1 MStV sind Entgelte und Tarife im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes so auszugestalten, dass auch **regionale und lokale Angebote** zu angemessenen Bedingungen verbreitet werden können. Hier findet sich im Rahmen der Plattformregulierung erneut der **Rechtsgedanke/die Wertung des Gesetzgebers, dass regionale**

⁵⁴ Landesanstalt für Medien, ON TRACK Ergebnisse einer repräsentativen Nutzerbefragung, 17.

und lokale Angebote besonders schutzwürdig sind. Damit wird der das ganze Plattformregime durchziehende Gedanke des Ausgleichs struktureller Ungleichheit auch auf kleine, kulturell gewachsene Einheiten in geografischer Hinsicht übertragen.⁵⁵

3. Must-Carry für lokale und regionale Hörfunkanbieter in NRW

Für infrastrukturegebundene Medienplattformen gelten auch im MStV weiterhin sog. Must-Carry Rules. So hat ein Anbieter einer infrastrukturegebundenen Medienplattform (Kabel-, UKW-, DAB+, IPTV Anbieter) sicherzustellen, dass innerhalb einer technischen Kapazität im Umfang von höchstens einem Drittel der für die Kapazität, der im jeweiligen Land zugelassenen Hörfunkprogramme zur Verfügung stehen.⁵⁶ Das sind in NRW derzeit insbesondere die lokalen Rundfunkanbieter über UKW und zukünftig die regionalen Sender über DAB+ und UKW. Diese linearen Programme haben einen rechtlich durchsetzbaren „Must-Carry“-Anspruch. Für die Belegung kann nach § 81 Abs. 6 MStV das Landesrecht abweichende Regelungen vorsehen, nach denen **regionale und lokale Medienplattformen die Hörfunkprogramme ausschließlich terrestrisch** verbreiten dürfen. Eine ähnliche „Öffnungsklausel“, um im Landesrecht besondere Vorgaben für lokale und regionale Medienplattformen vorzusehen, fehlt im Bereich der übrigen, nicht-terrestrischen, Medienplattformen.

4. Besondere Vorgaben für lokale und regionale OTT-Medienplattformen nach Landesrecht?

Für die terrestrische Verbreitung von Hörfunkprogrammen können die Länder gem. § 81 Abs. 6 MStV abweichende Regelungen erlassen und von den Must-Carry Regeln des § 81 MStV abweichen. Fraglich ist, ob die Norm im Hinblick auf die „Art“ der Medienplattformen abschließend ist und die Länder ausschließlich für regionale und lokale terrestrische Medienplattformen für Hörfunk abweichen dürfen **oder auch für regionale und lokale nicht-infrastrukturegebundene OTT-Medienplattformen abweichende Regeln erlassen können.** In der Begründung des Medienstaatsvertrages heißt es: „Absatz 6 eröffnet die Möglichkeit im Landesrecht besondere Vorgaben für lokale und regionale terrestrische Medienplattformen vorzusehen.“ Die Landesgesetzgeber scheinen somit beabsichtigt zu haben, eine solche Möglichkeit gerade erst zu schaffen („eröffnet die Möglichkeit“).

Die Gesetzgebungskompetenz für die medienrechtliche Vielfaltssicherung liegt bei den Ländern. Die Landesparlamente können auch außerhalb des Medienstaatsvertrages medienrechtliche Regelungen erlassen und tun dies regelmäßig, beispielsweise im LMG NRW. Diese landesrechtlichen Regelungen ergänzen die staatsvertraglichen Regelungen.

Weil sowohl der MStV (durch das entsprechende Zustimmungsgesetz) als auch die Regeln der Landesmediengesetze gleichrangiges Landesrecht sind, gibt es insofern keine Normhierarchie.⁵⁷ Es gelten dann die allgemeinen Kollisionsregeln nach denen das speziellere Recht (lex specialis) und das spätere Recht (lex posterior) vorgehen. Eine spätere oder speziellere Medienplattformregelung im LMG NRW würde danach grds. dem MStV vorgehen. Insofern hat § 81 Abs. 6 MStV klarstellende Funktion dahingehend, dass abweichende landesrechtliche Regelungen als speziellere Normen der MStV-Plattformregulierung vorgehen sollen.⁵⁸

Problematisch sind lediglich landesrechtliche Regelungen, die mit dem Medienstaatsvertrag kollidieren. Darunter fallen auch solche Regelungen, die bereits abschließend geregelte Sachverhalte weiter regulieren. In der Literatur wird der Fall, dass **späteres Landesrecht im Widerspruch zu Regelungen des MStV steht**, unterschiedlich beurteilt. Eine Meinung stellt darauf ab, dass dies ein Verstoß gegen die aus der Verfassung abgeleiteten **Bundestreue** ist und die spätere Norm wegen Verstoß gegen die Verfassung nichtig ist.⁵⁹ Andere Meinungen gewichten die **Verfassungsautonomie der einzelnen Bundesländer höher.** Vom MStV abweichende landesrechtliche Regelungen würden den Vertragspartnern dann abverlangen, vertragskonformes Verhalten einzuklagen.⁶⁰ Bevor sich diese Frage stellt, darin ist sich die Literatur einig, muss versucht werden, die neue geschaffene Regel bis an die „Grenze aller Auslegungsmöglichkeiten“ zu interpretieren, mit dem Ziel, dass sie mit den Regeln des Medienstaatsvertrags in Einklang steht.⁶¹ Vieles hängt also von der konkreten Ausgestaltung spezieller landesrechtlicher Regeln ab.

55 Findet sich z.B. auch im EU-Beihilfenrecht, Kulturausnahme in Art. 107 AEUV und der entsprechenden Entscheidungspraxis der Kommission.

56 § 81 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b) MStV.

57 Gummer in: BeckOK InfoMedienR/Gummer MStV § 81 Rn. 66.

58 Gummer in: BeckOK InfoMedienR/Gummer MStV § 81 Rn. 66.

59 Hartstein in HK-MStV, 87. AL Juni 2021 Rn. 42 mit Verweis auf Bornemann, K&R 2014, 488, 491, der dies genauso sehe.

60 Martini in: Gersdorf/Paal, § 1 MStV Rn. 36b.

61 Hartstein in HK-MStV, 87. AL Juni 2021 Rn. 40; Bosman, K&R 2021, 28, 31 f.

Neben der **Kulturhoheit der Länder** spricht noch eine andere Erwägung für die Möglichkeit, speziellere Regeln für lokale und regionale Vielfalt zuzulassen. So ist gerade die Vielfaltssicherung in lokalen und regionalen Gebieten von stark unterschiedlichen äußeren Bedingungen (Bevölkerungsdichte, Wirtschaftskraft, Bildung, Infrastruktur, etc.) abhängig. **Diese Besonderheiten können durch länderspezifische Gesetzgebung besser reflektiert werden.** Auch nicht-infrastrukturgebundenen lokalen und regionalen OTT-Medienplattformen könnten in einzelnen Landesmediengesetzen oder im MStV besondere Vorgaben gemacht werden.

In der terrestrischen Hörfunkverbreitung bestehen seit Langem Sonderregelungen zur Sicherung der lokalen und regionalen Vielfalt, wie das Zwei-Säulen-Modell in NRW und die öffentlich-rechtliche Trägerkonstruktion in Bayern. **Diese Modelle, die zunächst auf den Schutz der Lokalradios abzielen, müssen adäquat in das digitale Plattformzeitalter überführt werden. Dies könnte durch eine Spezialnorm im LMG NRW geschehen.**

5. Mögliche landesrechtliche Spezialnorm im LMG NRW

Nachzudenken wäre somit über eine NRW-spezifische Regelung im LMG NRW zur Sicherung der lokalen Vielfalt im Hörfunk im Bereich der Regulierung von Medienplattformen und Benutzeroberfläche. Eine solche Regelung könnte die Auffindbarkeit der digitalen Angebote der Lokalradios des Zwei-Säulen-Modells privilegieren und deren Auffindbarkeit im Digitalen sicherstellen. Die Regelung würde sich nur auf das Gebiet des Bundeslandes NRW erstrecken können und müsste digitale Möglichkeiten vorschreiben, datenschutzkonform je nach Standort, die jeweiligen Lokalradios „leicht auffindbar“ anzuzeigen. Eine solche Regelung ist allerdings **nur dann geboten, wenn die Auffindbarkeit lokaler und regionaler Angebote mit den bestehenden Regelungen in § 84 MStV aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht hinreichend gelingt.** Dies wiederum hängt von den Ergebnissen des Public Value Verfahrens ab.

Ein **sachlicher Grund, die NRW Lokalradios zu privilegieren**, wäre jedenfalls gegeben. Das LMG NRW stellt an die Lokal-Radios in den §§ 52 ff. LMG NRW hohe inhaltliche Anforderungen, die mit den Standards für die öffentlich-rechtlichen Anstalten vergleichbar sind. Sie sind **dem Gemeinwohl verpflichtet.** Das Zwei-Säulen-Modell zielt auf die Sicherung lokaler Medienvielfalt. Eine Bevorzugung dieser Sender ist dann hinsichtlich der kommunikativen Chancengleichheit gerechtfertigt. Im Gegenteil könnte es sogar nötig sein, um dieses Ziel überhaupt zu erreichen.

Formulierungsvorschlag:

- *„Die Angebote des lokalen Hörfunks nach Abschnitt 7 dieses Gesetzes leisten in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesland und sind auf dem Gebiet des Bundeslandes mithilfe entsprechender technischer Möglichkeiten in ihrem jeweiligen Verbreitungsgebiet leicht auffindbar zu machen im Sinne des § 84 Abs. 3 und 4 MStV. Das Weitere regelt die Landesanstalt für Medien NRW in einer Satzung.“*

6. „NRW-Audiothek“ zur Förderung lokaler und regionaler Medienvielfalt

Neben speziellen landesrechtlichen Normen (soeben unter 5.) könnte eine sachgerechte Lösung zur Förderung lokaler und regionaler Medienvielfalt im Bereich Audio darin bestehen, eine gemeinsame NRW-Audiothek als Plattform für die gebündelte Präsentation und Abrufbarkeit der Inhalte und Angebote der NRW-Lokalradios aufzubauen. Die Landesanstalt für Medien NRW könnte als Initiatorin eines solchen Projekts agieren. Eine solche App könnte gegebenenfalls mit einem Geolokalisations-Tool arbeiten, um im jeweiligen Verbreitungsgebiet den jeweiligen lokalen Hörfunk „leicht auffindbar“ zu machen. Es müssten dann die medienverfassungsrechtlichen Vorgaben (Staatsferne, kommunikative Chancengleichheit) beachtet werden.

Die Initiierung des Aufbaus einer „NRW-Audiothek“ kann bereits als Aufgabe der Landesanstalt für Medien NRW nach **§ 88 Abs. 2 LMG NRW gesehen werden, lokale Vielfalt zu fördern.** Eine solche Audiothek wäre nach den jetzigen staatsvertraglichen Regelungen zunächst als Bündelungsangebot im Rahmen der Auffindbarkeitsvorschriften privilegiert (siehe auch IV. 2. b).⁶² Dies könnte Anreiz sein, auch andere lokale und regionale NRW-Medien einzubeziehen. Für ein solches Vorhaben sprechen auch medienökonomische und medienpolitische Gründe. Wellbrock/Buschow etwa schreiben, dass aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive „eine Art „digitales Pressegrosso“ bzw. eine öffentlich-rechtliche Plattform vielversprechend sei, „als neutrale Infrastruktur für eine Vielzahl an Produzenten journalistischer Inhalte dienen und damit (...) das Vielfaltspotenzial kleinerer Anbieter erschließen helfen.“⁶³ Nötig sei

⁶² Ähnlich Krebs/Schmid, Digitalisierungsbericht Video 2021, 9, 16.

⁶³ Wellbrock/Buschow, Money for nothing and content for free, 2020, 207.

allerdings die Kooperationsbereitschaft der verschiedenen Interessengruppen und ein zügiges Handeln.⁶⁴ Nötig wäre je nach Ausprägung eines solchen Projekts und je nach Beteiligungsgrades der Landesanstalt für Medien NRW eine weitergehende medienrechtliche Prüfung unter Einbeziehung kartell- und wettbewerbsrechtlicher Gesichtspunkte.⁶⁵

Eine finanzielle Förderung durch die Landesanstalt für Medien NRW ist ebenfalls denkbar.⁶⁶

7. Fazit

Der MStV nimmt im Bereich der Regulierung von Medienplattformen an drei Stellen Bezug auf lokale und regionale Besonderheiten. In §§ 78, 81 Abs. 6 und 83 Abs. 2 Satz 1 MStV findet sich der Grundgedanke, dass für lokale und regionale Medien und ihre Inhalte und Angebote andere Maßstäbe gelten müssen und lokale und regionale Besonderheiten und die anderen „Größenverhältnisse“ gewichtet werden müssen. So können auch lokale Medienplattformen Gatekeeper sein, trotz ihrer geringen Nutzerzahl. Dies ist ein wichtiges Prinzip, das zum Beispiel bei der Auslegung der Public-Value-Kriterien zu berücksichtigen ist, wenn die Inhalte und Angebote lokaler und regionaler Anbieter zu beurteilen sind.

Daneben besteht grundsätzlich die Möglichkeit für die Bundesländer weitergehende gesetzliche Pflichten für Medienplattformen und Benutzeroberflächen zu erlassen. Problematisch ist dies nur in den Fällen, in denen solche späteren Regeln die medienstaatsvertraglichen Regeln „überschreiben“ oder die Effektivität der MStV-Regeln behindern. Nicht problematisch hingegen sind landesrechtliche Ergänzungen des MStV.

Zur Förderung lokaler und regionaler Medienvielfalt sollte erwogen werden, im LMG NRW eine entsprechende Auffindbarkeitsprivilegierung festzuschreiben. Alternativ oder ergänzend könnte eine „NRW-Audiothek“ aufgebaut werden. Diese wäre schon nach derzeitiger Rechtslage auf Benutzeroberflächen „leicht auffindbar“ zu halten.

⁶⁴ Wellbrock/Buschow, Money for nothing and content for free, 2020, 208.

⁶⁵ Hierzu etwa Gostomzyk/Jarren/Lobigs/Neuberger/Moßbrucker, Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung, 2021.

⁶⁶ Dazu die Gutachten Holznapel/Röper, Vielfalts- und Journalismusstärkung, 2010; Ukrow/Cole, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt, 2019 und Cornils u.a., Möglichkeiten öffentlicher Förderung von Lokal- und Regionaljournalismus, 2021.

B. DIE AUFFINDBARKEITSTATBESTÄNDE DES § 84 MSTV

Auffindbarkeit umschreibt das Gesetz nicht abschließend mit **Sortierung, Anordnung und Präsentation**. Letztlich fallen darunter alle weiteren Faktoren, die es dem Nutzer erleichtern oder erschweren, einen bestimmten Inhalt aufzufinden.⁶⁷ Der Begriff der Auffindbarkeit ist gerichtlich voll überprüfbar. Hinsichtlich der Anforderungen an die Auffindbarkeit und die Bedienung von Benutzeroberflächen ist das Verständnis eines Durchschnittsnutzers maßgeblich, der nicht über spezifische technische Kenntnisse verfügt.⁶⁸

I. DISKRIMINIERUNGSFREIE UND CHANCENGLEICHE AUFFINDBARKEIT (§ 84 ABS. 2 SATZ 1 MSTV)

Die linearen und non-linearen Angebote und Inhalte der lokalen und regionalen Hörfunkanbieter in NRW haben zunächst ein Recht auf diskriminierungsfreie und chancengleiche Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen.

1. Regelungsinhalt

Nach § 84 Abs. 2 Satz 1 MStV müssen gleichartige Angebote oder Inhalte (z.B. Podcasts, auch einzelne Folgen⁶⁹) chancengleich und diskriminierungsfrei auffindbar sein. Hinter dieser Regelung verbirgt sich eine einfachgesetzliche Ausformung der kommunikativen Chancengleichheit aus Art. 5 GG i.V.m. Art. 3 GG. Nach dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG muss Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. Die Vergleichbarkeit von Angeboten stellt dabei das entscheidende Kriterium dar. In diesem Sinne stellt die Gesetzesbegründung klar: „Zur Bestimmung der Gleichartigkeit ist dabei **auf Art, Inhalt und Gestaltung des Angebots** abzustellen. Nicht relevant ist in diesem Zusammenhang, wer der Anbieter des Inhalts ist.“ Nicht relevant ist damit zunächst auch, ob die Inhalte – etwa ein Podcast – von einem nordrhein-westfälischen Lokalradio oder einer Lokalzeitung stammen. Relevant hingegen wäre, dass es ein Podcast (Art) mit lokalen Nachrichten (Inhalt) ist. Die Vergleichsgruppe sind dann andere Podcasts mit lokalen Nachrichten, egal woher.

a) Die zulässigen Kriterien im Hinblick auf NRW-Lokalradios

§ 10 Abs. 3 MB-Satzung konkretisiert die diskriminierungsfreie und chancengleiche Auffindbarkeit. Die Ungleichbehandlung von gleichartigen Inhalten – etwa Podcasts mit lokalen Inhalten – kann durch überprüfbaren sachlichen Grund, der dem Ziel der Vielfaltssicherung nicht entgegensteht, gerechtfertigt und damit erlaubt sein. Zulässig ist insbesondere die Sortierung nach den Kriterien alphabetische Reihenfolge, Genres und Nutzungsreichweite, wobei die Weiterentwicklung der Kriterien möglich ist.

aa) Alphabetische Reihung

Für regionale und lokale Hörfunkanbieter in NRW bedeutet dies zunächst, dass sie sich gegen eine alphabetische Listung nicht wehren können. Die alphabetische Sortierung ist zumeist bei DAB+ Autoradios voreingestellt.⁷⁰ Gegen diese Art der Sortierung kann sich ein Lokalradiosender nicht wehren, es sei denn, er wird tatsächlich nicht korrekt „einsortiert“.

bb) Genrespezifische Sortierung

Schon jetzt könnten die Landesmedienanstalten ihre Satzungsbefugnis nutzen, die Auffindbarkeit lokaler und regionaler (Hörfunk)-Anbieter stärker zu akzentuieren. Es bieten sich insbesondere zwei Ansatzpunkte im Bereich der MB-Satzung an.

Nach § 10 Abs. 3 Nr. 2 MB-Satzung ist es zulässig, Inhalte und Angebote nach Genres zu sortieren. Die Satzung zählt Beispiele von Genres auf, wozu auch „Regionales“ zählt. Zur Steigerung der Auffindbarkeit lokaler Inhalte bietet es

⁶⁷ Nach § 10 Abs. 1 MB-Satzung auch sonstige der Auffindbarkeit dienende Faktoren wie textliche, bildliche und akustische Formen der Darstellung.

⁶⁸ § 10 Abs. 2 MB-Satzung.

⁶⁹ Telemedien nach § 19 MStV.

⁷⁰ VAUNET, SWITCH-ON: InCar-Audiosysteme 2021, 7.

sich an, diesen Beispielskatalog in Nr. 2 um die **Kategorie „Lokales“ zu ergänzen**. Dies sorgt zunächst für Aufmerksamkeit für die gesamte Rubrik. Innerhalb der Rubrik wiederum wäre genug Präsentationsfläche für die automatisch geringere Anzahl an Anbietern. Denkbar wäre auch, auf Satzungsebene eine **Pflicht zur Einführung der Rubrik „Lokales“** für besonders meinungsbildungsrelevante Plattformen zu statuieren, mit der Möglichkeit der Benutzeroberflächen analog § 84 Abs. 7 MStV sich dem dieser Designvorgabe wegen Unzumutbarkeit zu entziehen. Eine solche Pflicht verstieße dann nicht gegen höherrangiges Recht, zumal die Plattformregulierung des Medienstaatsvertrags wie gezeigt der Gedanke durchzieht, dass lokale und regionale Inhalte einen besonderen strukturellen Nachteil haben, der zu berücksichtigen ist.

cc) Reichweite

Fraglich ist aber der Umgang mit dem **Kriterium „Reichweite“**. So zielen lokale Radiosender schon durch die gesetzlichen Bestimmungen des LMG NRW darauf ab, das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darzustellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu enthalten.⁷¹ Auch das **Empfangsgebiet** ist im Gegensatz zu Sendern wie Deutschlandfunk **denkbar klein**, regelmäßig innerhalb kommunaler Gebietsgrenzen.⁷² In einer Sortierung nach Reichweite wären lokale Hörfunkprogramme stets systematisch benachteiligt. Dies zu verhindern ist aber gerade Sinn und Zweck der medienrechtlichen Plattformregulierung. Als Ausgleich aus **Billigkeitsgründe** könnte etwa **den einzelnen Lokalradios die Reichweite des Mantelprogramms von Radio NRW angerechnet werden**. Durch datenschutzrechtskonforme Einbeziehung von Standortdaten kann auch im Digitalen stets das Lokalradio entsprechend dieser aggregierten Reichweite einsortiert werden.

b) Unzulässige Differenzierungskriterien

Nach § 10 Abs. 3 Satz 5 MB-Satzung besteht eine Diskriminierung insbesondere, wenn der Anbieter einer Benutzeroberfläche von seinen *eigenen zulässigen* Kriterien abweicht. Unzulässig ist danach in der Regel eine durch Entgelt oder Gegenleistung beeinflusste Sortierung/Anordnung sowie die Bevorzugung eigener Angebote und Inhalte, solange diese nicht separat vergütungspflichtig sind. Der Bezugspunkt einer Ungleichbehandlung kann in der Verbindung zwischen Inhaltenanbieter und Benutzeroberflächenanbieter liegen. Das kann zum einen die *Benachteiligung Einzelner* gegenüber der Mehrheit sein und umgekehrt auch die *Bevorzugung Einzelner* im Verhältnis zur Mehrheit.⁷³

§ 5 Abs. 2 MB-Satzung konkretisiert die unbillige Behinderung *beim Zugang* zu Medienplattformen. Die Unbilligkeit der Behinderung muss dabei unter umfassender Abwägung der Interessen der Beteiligten und unter Berücksichtigung der auf die Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt gerichteten Zielsetzung festgestellt werden. Das ist nach § 5 Abs. 3 MB-Satzung der Fall, wenn *keine realistischen Chancen auf Zugang* eröffnet wird oder bei *struktureller Benachteiligung von Angeboten*. Diese Konkretisierung kann analog auf die unbillige Behinderung im Rahmen der Auffindbarkeit bezogen werden.

2. Durchsetzbarkeit

a) Verfahren

Auf die Auffindbarkeitsregeln können sich die nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter berufen. Die Bestimmungen des Medienstaatsvertrags und somit diejenigen zur Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen (§§ 79 – 85 MStV) werden von den Landesmedienanstalten durchgesetzt. Das Beschwerdeverfahren ist in der MB-Satzung näher ausgestaltet. Anbieter sind beschwerdeberechtigt, wenn ihre Inhalte auf einer Medienplattform verbreitet werden, Zugang zu einer Medienplattform begehren oder von der Darstellung in Benutzeroberflächen selbst betroffen sind.⁷⁴ Beschwerdegegner sind die Anbieter von Medienplattformen und Benutzeroberflächen.⁷⁵ Bei Anhaltspunkten für ein Verstoß müssen die Anbieter die erforderlichen Informationen und Unterlagen unverzüglich vorlegen.⁷⁶ Stellt die zuständige Landesmedienanstalt durch die ZAK einen Verstoß fest, kann sie dem Anbieter der Medienplattform oder Benutzeroberfläche unter Setzung einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Nachbesserung geben.⁷⁷ Werden die

71 § 53 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW.

72 § 54 Abs. 1 LMG NRW.

73 Vgl. *Markert/Fuchs* zu § 19 GWB in Immenga/Mestmäcker, Rn. 89.

74 § 14 Abs. 1 Satz 1 MB-Satzung.

75 § 14 Abs. 1 Satz 2 MB-Satzung.

76 § 13 Abs. 2 MB-Satzung.

77 § 13 Abs. 3 Satz 1 MB-Satzung.

gesetzlichen Anforderungen weiterhin nicht erfüllt, trifft die zuständige Landesmedienanstalt auf Beschluss der ZAK die nach § 109 Abs. 1 MStV **erforderlichen Maßnahmen**.⁷⁸ Im Falle der Nichterfüllung der Auffindbarkeitsvorschriften wäre dies ein Verwaltungsakt mit dem Ziel, das Hörfunkangebot **medienstaatsvertragskonform auffindbar zu machen**. Auch kann der Verstoß gegen § 84 Abs. 2 Satz 1 und 2 MStV eine **Ordnungswidrigkeit** nach § 115 Abs. 1 Satz 2 Nr. 31 MStV darstellen. Subsidiär ist für konkurrierende Diensteanbieter auch ein wettbewerbsrechtliches Vorgehen nach §§ 8, 9 UWG **oder §§ 19, 20 GWB** gegen die Anbieter der Benutzeroberfläche denkbar.

Eine Schwierigkeit in der Praxis wird darin liegen, zum Beispiel für lokale Hörfunkangebote im Einzelfall zu beschreiben und nachzuweisen, worin genau eine Diskriminierung oder Behinderung liegt.

b) Einwände der Benutzeroberflächenanbieter

§ 84 Abs. 2 MStV zielt auf einen Mindestschutz für alle publizistischen Inhalte. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass sich nach § 84 Abs. 7 MStV i.V.m. § 10 Abs. 5 MB-Satzung Benutzeroberflächen **nicht von der Umsetzungspflicht befreien können**. Grundsätzlich können sich die Benutzeroberflächenanbieter von den übrigen Auffindbarkeitstatbeständen befreien, soweit sie nachweisen, dass eine auch nachträgliche Umsetzung technisch nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Nicht so für den Bereich der kommunikativen Chancengleichheit.

II. DISKRIMINIERUNGSFREIE SUCHFUNKTIONEN AUF DER BENUTZERBEREICH

(§ 84 ABS. 2 SATZ 3 MStV)

Neben der Anordnung und Sortierung auf Benutzeroberflächen spielen für die Auffindbarkeit von Inhalten und Angeboten auf Benutzeroberflächen die dort integrierten Suchmaschinen eine wichtige Rolle. § 84 Abs. 2 Satz 3 MStV definiert daher eine *grundsätzliche Mindestvoraussetzung für Benutzeroberflächen*⁷⁹ indem er vorschreibt, dass alle Angebote mittels einer Suchmaschine diskriminierungsfrei auffindbar sein müssen. Es besteht dadurch die Pflicht, eine Suchfunktion anzubieten. Suchergebnisse und Vorschläge der Autocomplete-Funktion müssen diskriminierungsfrei sein.

Für die NRW-Hörfunkanbieter ergibt sich hieraus lediglich, dass ihre Angebote und Inhalte bei der Suche berücksichtigt werden müssen („Gesamtangebot“). Es gelten dieselben Kriterien wie bei der diskriminierungsfreien Anzeige. Es stellt sich wiederum das Problem der Reichweite (s.o.), das aus Billigkeitsgründen durch die **Anrechnung der Reichweite** des Mantelprogramms von Radio NRW auf alle lokalen Stationen gelöst werden könnte oder durch eine Einbeziehung der Standortdaten, soweit datenschutzrechtlich möglich. Dies sollte datenschutzrechtlich zulässig sein, da hier in der Regel die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit f DSGVO, das berechtigte Interesse an der Verarbeitung, vorliegen dürfte.

III. BASISAUFFINDBARKEIT FÜR LINEARE HÖRFUNKPROGRAMME

(§ 84 ABS. 3 SATZ 1 MStV)

Spezielle Auffindbarkeitsregeln gelten für den **Rundfunk in seiner Gesamtheit** und damit auch für die linearen Angebote der NRW-Hörfunkanbieter.

1. Regelungsinhalt

§ 84 Abs. 3 Satz 1 MStV statuiert, dass „der Rundfunk“ erkennbar und leicht erreichbar sein muss. Diese sog. Basisauffindbarkeit für Rundfunk in seiner Gesamtheit (alle linearen Programme; nicht Podcasts und Audiotheken) ist auf der ersten Steuerungsebene zu verwirklichen also auf der „Startseite“ oder der ersten Ebene der Menüführung.⁸⁰

⁷⁸ § 13 Abs. 3 Satz 2 MB-Satzung.

⁷⁹ Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 159.

⁸⁰ Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 159.

§ 10 Abs. 6 MB-Satzung konkretisiert den Gewährleistungsgehalt dahingehend, dass der Rundfunk auf der ersten Auswahlebene ohne wesentliche Zwischenschritte erreichbar sein soll, **in der Regel mit nur einer Handlung**.

2. Basisauffindbarkeit im Auto

Dies gilt auch in der komplexeren Nutzersituation im Auto. Die dort verbauten **Infotainment-Systeme** unterfallen dem Oberflächenbegriff als visuelle und akustische Präsentationen gerätegebundener Medienplattformen.⁸¹ Unzulässig sind vorgeschaltete Einstiegsmasken mit eigenen Angeboten.⁸² Sollte etwa VW überlegen, selber Medienangebote darzubieten oder die „ersten Plätze“ verkaufen zu wollen, wäre dies nicht mit dem Erfordernis der Basisauffindbarkeit vereinbar. In neun von zehn Fahrzeugmodellen (91,7 %) können im Infotainmentsysteme über eine eigene Menü-Kachel Radio- und Medieninhalte direkt angesteuert werden. Darüber hinaus verfügen 45,8 % der analysierten Fahrzeuge über eine physische Taste in der Mittelkonsole zur direkten Ansteuerung von Radio- und Medieninhalten.⁸³ Diese direkte Ansteuerung – mit nur einer Handlung – erfüllt die Basisauffindbarkeit des Rundfunks in seiner Gesamtheit. Dies muss aber entsprechend dem Einzelfall überprüft werden.

3. Berechtigte: Nur linearer Rundfunk

Dieses Auffindbarkeitsprivileg fällt dem *Rundfunk in seiner Gesamtheit* zu. Unter den **NRW-Hörfunkanbietern** sind damit die Angebote folgender Anbieter basisauffindbarkeitsberechtigt: lokaler Rundfunk über UKW⁸⁴, Hörfunk über DAB+⁸⁵, landesweiter Rundfunk über UKW⁸⁶, bundesweiter privater Hörfunk, beitragsfinanzierter Rundfunk (WDR und Deutschlandradio)⁸⁷. Nicht berechtigt sind Apps, die ihrerseits wieder Rundfunk vermitteln.⁸⁸ Die Begründung stellt klar, dass die Auffindbarkeit nur für Rundfunkangebote gilt, „die in der Medienplattform bereits enthalten sind und keine Pflicht der Plattformen statuiert, Programme aufzunehmen.“⁹⁰ Hierfür gelten allein die allgemeinen Zugangsregeln nach § 82 MStV.

4. Durchsetzbarkeit

Ein Antrag ist nicht nötig. Der „Anspruch“ entsteht per Gesetz. Die Bewertung obliegt im Einzelfall den für die Aufsicht zuständigen Landesmedienanstalten.⁹⁰ Diese können hierzu im Rahmen ihrer Satzungs- und Richtlinienkompetenz allgemeine Kriterien vorgeben. Zudem kann ein Verstoß gegen § 84 Abs. 3 Satz 1 MStV eine **Ordnungswidrigkeit** nach § 115 Abs. 1 Satz 2 Nr. 32 MStV darstellen.

Nach § 84 Abs. 7 MStV i.V.m. § 10 Abs. 5 MB-Satzung kann sich eine Benutzeroberfläche von der Umsetzungspflicht befreien, soweit der Anbieter nachweist, dass eine auch nachträgliche Umsetzung technisch nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Dieses Vorbringen muss Art. 5 Abs. 1 GG standhalten.

IV. LEICHTE AUFFINDBARKEIT: PUBLIC VALUE (§ 84 ABS. 3-5 MStV)

Die vorgenannten Auffindbarkeitstatbestände sind als Mindestschutz ausgestaltet. Die linearen und nicht-linearen Angebote und Inhalte der privaten Hörfunkanbieter in NRW können darüber hinaus von der leichten Auffindbarkeit für Public Value profitieren.

1. Regelungsinhalt: Sicherstellung der leichten Auffindbarkeit

81 § 2 Abs. 2 Nr. 15 lit. c MStV.

82 *Siara*, MMR 2020, 523.

83 *VAUNET*, SWITCH-ON: InCar-Audiosysteme 2021, 7.

84 Übersicht der Lokalen Hörfunksender in NRW abrufbar unter: https://www.medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Regulierung/Lokaler_Hoerfunk_NRW/Lokaler_Hoerfunk_NRW_Darstellung_Sender___Verbreitungsgebiete.pdf.

85 <https://www.medienanstalt-nrw.de/themen/zukunft-des-radios/dab-in-nrw.html>.

86 <https://www.medienanstalt-nrw.de/themen/landesweites-ukw-programm.html>.

87 Nicht zu vergessen die gesetzlichen Programme von WDR und Deutschlandradio. Dies sind spiegelbildlich die Angebote, die im Rahmen der Must-Carry-Verpflichtung nach § 81 Abs. 3 Nr. 1-3 bei der Belegung privilegiert werden.

88 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 159.

89 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 159.

90 Vgl. Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 160.

a) Anforderungen aus § 84 MStV

Die §§ 84 Abs. 3 Satz 2 und 84 Abs. 4 MStV sollen für eine leichte Auffindbarkeit sogenannter Public-Value-Angebote sorgen. Unter leichter Auffindbarkeit versteht der Gesetzgeber die Herstellung einer **hervorgehobenen Präsentation in den Benutzeroberflächen**.⁹¹ Die Sicherstellung der leichten Auffindbarkeit muss im Einzelfall „Art, Umfang und Ausgestaltung der Benutzeroberfläche sowie der konkreten Abbildung oder sonstigen Präsentation von Angeboten oder Inhalten“ berücksichtigen.⁹² Dies kann realisiert werden, indem Angebote vorangestellt, hervorgehoben präsentiert oder über eine Sortierung aufgerufen werden können, wobei der Durchschnittsnutzer des Endgeräts ohne besondere technische Kenntnisse maßgeblich ist.⁹³ Nach § 10 Abs. 5 MB-Satzung ist eine Voranstellung oder Hervorhebung beispielsweise durch einen **eigenen Button** („Public-Service-Button“) möglich. In der Regel ist danach für die leichte Auffindbarkeit der entsprechenden Angebote „notwendig aber nicht ausreichend, dass diese ebenso einfach und schnell zu finden sind, wie die restlichen Angebote.“⁹⁴ Wenn dies nicht ausreicht, müssen diese Angebote und Inhalte also stets **einfacher und schneller auffindbar** sein.

Einen Einzelfall, der je nach Benutzeroberflächenausgestaltung beurteilt werden muss, stellen die Infotainment-Systeme der Autos dar. Hier muss die gesamte Umgebung einbezogen werden – etwa Größe des Displays, Verknüpfung zum Lenkrad, Sprachsteuerung etc.

b) Konkretisierungen in § 9 PV-Satzung

§ 9 PV-Satzung regelt die Umsetzung der Public-Value-Regelung. Nach § 9 Abs. 1 PV-Satzung steht am Ende des PV-Verfahrens eine Liste für Audioangebote zur Umsetzung durch die Anbieter von Benutzeroberflächen. Nach § 9 Abs. 2 PV-Satzung muss die Sortierung oder Anordnung von Angeboten oder Inhalten auf einfache Weise und dauerhaft durch den Nutzer individualisiert werden können. Nach § 9 Abs. 3 PV-Satzung legt die ZAK auch eine Reihenfolge fest, die zur Umsetzung durch die Anbieter der Benutzeroberflächen dient. Bezüglich der Reihenfolge und Darstellung der öffentlich-rechtlichen Angebote sollen die Landesmedienanstalten auf Einigungen hinwirken, § 9 Abs. 4 PV-Satzung.⁹⁵

c) Public Value von lokalen Angeboten

Grundsätzlich denkbar wäre auch, im lokalen Bereich als geografisch abgrenzbares Gebiet, die Angebote des NRW-Lokalfunks bei Vorliegen der Kriterien und nach einer Gesamtschau in einer gereihten Liste vor die Angebote der öffentlich-rechtlichen zu setzen.⁹⁶ Begründen ließe sich dies mit den hohen gesetzlichen Anforderungen inhaltlicher und organisatorischer Art des NRW-Lokalfunks. In diese Richtung lässt sich auch der jüngste Beschluss des Bundesverfassungsgerichts lesen, in dem es heißt: „Zugleich können so im Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk verschiedene Entscheidungsrationaltäten aufeinander einwirken. Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben.“⁹⁷ Ein gegenseitiges Einwirken ist nur bei vergleichbaren Privilegien möglich. Dies würde auch dem Gedanken der Anreizregulierung entsprechen.

Einer Konkretisierung der Satzungen bezüglich der Auffindbarkeit von lokalen und regionalen Inhalten steht auf den ersten Blick kein höherrangiges Recht im Weg. Im Gegenteil verlangt Art. 5 Abs. 1 GG gerade die Verwirklichung des Vielfaltziels auf lokaler Eben.

2. Berechtigte Hörfunkanbieter in NRW

a) Lineare Programme von WDR, Deutschlandradio und den privaten Hörfunkanbietern (§ 84 Abs. 4 MStV)

In den Genuss der leichten Auffindbarkeit kommen zunächst innerhalb des Rundfunks die Programme **von ARD, ZDF und Deutschlandradio** (explizit genannt in § 84 Abs. 4 MStV).⁹⁸ Dies findet seine Begründung in der Rechtsprechung

91 *Schneider*, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Digitalisierungsbericht Audio 2020, 14 zur Priorisierung bestimmter Skills auf den Smart-Speakers als Lösung.

92 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 160.

93 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 160.

94 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 160.

95 Dazu *Kalbhenn/Schepers*, K&R 2021, 316, 320.

96 Dazu *Kalbhenn/Schepers*, K&R 2021, 316, 320.

97 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20, Rn. 79.

98 Dazu *Kalbhenn/Schepers*, K&R 2021, 316, 320.

des Bundesverfassungsgerichts, wonach dem gemeinwohlorientierten Rundfunk in der digitalen Medienwelt eine gewachsene Bedeutung zukommt und er ein „vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht“ bilden muss.⁹⁹ Dazu muss er befähigt werden, wozu auch die Auffindbarkeitsregeln beitragen. Während sich die **leichte Auffindbarkeit für den öffentlich-rechtliche Rundfunk direkt aus dem Gesetz** ergibt, muss sie für den **privaten Rundfunk** zunächst von den Landesmedienanstalten bestimmt werden.¹⁰⁰ In § 84 Abs. 5 MStV finden sich dazu Auswahlkriterien.

Nach § 84 Abs. 3 Satz 2 MStV und § 6 MB-Satzung müssen Public-Value-Inhalte in Benutzeroberflächen leicht auffindbar sein, und zwar der „Rundfunk in seiner Gesamtheit“ auf der ersten Auswahlstufe (sofern auf dieser Ebene nicht nur Rundfunkprogramme auswählbar sind). Innerhalb des Rundfunks soll neben den beitragsfinanzierten Programmen und die privaten Programme, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten, leicht auffindbar sein. Dies bemisst sich nach der von den Landesmedienanstalten aufgestellten PV-Satzung.

b) Vergleichbare rundfunkähnliche Telemedien der NRW-Hörfunkanbieter (§ 84 Abs. 4 MStV)

§ 84 Abs. 4 MStV regelt die leichte Auffindbarkeit auch für Abrufangebote (Telemedien). Sie gilt nach § 10 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 MB-Satzung auf Auswahlstufen, die nur oder überwiegend rundfunkähnliche Telemedien oder ihrer unmittelbaren Ansteuerung dienende softwarebasierte Anwendungen präsentieren. Berechtig sind die vergleichbaren rundfunkähnlichen Telemedienangebote und softwarebasierte Anwendungen (Medienapps) nach § 84 Abs. 4 MStV. In Betracht kommen bezogen auf die NRW-Hörfunkanbieter die Apps der Lokalradios und Audiotheken von Radio NRW sowie die zukünftig für landesweites UKW und DAB+ zugelassenen Anbieter. In tatsächlicher Hinsicht scheint es diese Angebote (noch) nicht zu geben. Es drängt sich auf, **hier in den Ausbau von gemeinsamen Mediatheken für lokale und regionale Inhalte¹⁰¹ zu investieren oder dies zu fördern**, um diese „subsumtionsfähig“ zu machen und diesen Auffindbarkeitstatbestand entsprechend für lokale und regionale Anbieter zu effektuieren. Das Gesetz in seiner derzeitigen Form unterstützt die Auffindbarkeit von solchen „Sammelangeboten“. Hier deutet sich ein **weiteres Argument für verstärkte Kooperationen** an, die sich auch aus anderen Gründen empfehlen.

3. Voraussetzungen: Public Value (§ 84 Abs. 5 MStV)

Leicht auffindbar sein sollen nach der Idee des Gesetzes solche Inhalte und Angebote, die besonders geeignet sind, ein Gegengewicht zu den Gefahrenlagen der Online-Kommunikationswelt zu bilden.

a) Im Bundesgebiet

Auf einen Public-Value-Status und den damit verbundenen Platz auf der Liste für Audioangebote können sich private Rundfunkprogramme sowie Mediatheken und Apps bewerben, die in „besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“. Den Zusatz „im Bundesgebiet“ könnte man so verstehen, dass von diesen Regelungen ausschließlich lokal oder ausschließlich regional ausgerichtete Programme nicht erfasst sind, weil sie keinen Beitrag im *Bundesgebiet* leisten. In dieser Lesart wären dann nur Programme/Mediatheken/Apps qualifikationsfähig, wenn sie im „gesamten“ Bundesgebiet einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt leisten. Dafür spricht zumindest, dass gem. § 9 Abs. 1 PV-Satzung die Landesmedienanstalten „eine“ Liste für Audioangebote veröffentlichen. Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 PV-Satzung kann diese Liste eine Reihenfolge enthalten. In der Zusammenschau mit diesen Vorgaben leuchtet es zunächst ein, wenn für das gesamte Bundesgebiet eine Liste entsteht mit bundesweiten Programmen.

Gegen diese Auslegung sprechen jedoch gewichtige Gründe. Zunächst ist es das Ziel der Auffindbarkeitsprivilegierung – in dessen Zentrum die „leichte Auffindbarkeit“ steht – potenziellen Gefährdungslagen Rechnung zu tragen und positiv für Vielfalt zu sorgen.¹⁰³ Die Gefährdungslagen (Monopolisierungen, Fake News, Nicht-Auffindbarkeit, einseitige Angebote, komplexes Informationsaufkommen) bestehen aber auch in kleinen geografischen Einheiten. Gerade diese kleinen Anbieter sind auf regulatorische Hilfestellung angewiesen, wenn sie auf großen Plattformen

99 BVerfGE 149, 222, 261.

100 In § 84 Abs. 5 MStV findet sich dazu ein Katalog mit Voraussetzungen.

101 Buschow/Wellbrock, Zahlungsbereitschaft für digitaljournalistische Inhalte, 36.

102 Gostomzyk/Jarren/Lobigs/Neuberger, Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung 2019.

103 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 159.

sichtbar sein wollen. Auch bezieht sich das Vielfaltsziel des Art. 5 Abs. 1 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf alle Ebenen, auch auf die regionale und lokale Ebene.¹⁰⁴ Lokale und regionale Besonderheiten werden auch in anderem Kontext in den medienstaatsvertraglichen Plattformregulierung bedacht. Im Zusatzprotokoll zum Medienstaatsvertrag heißt es: „Die Länder setzen sich für eine vielfältige, lokal und regional ausdifferenzierte Medienlandschaft in Deutschland ein. Ihre Gewährleistung ist Voraussetzung für eine ausgewogene nationale, regionale und lokale Meinungsbildung und damit auch Fundament unserer pluralistischen Gesellschaft; ihr Funktionieren ermöglicht die Beteiligung am öffentlichen Leben.“

Zwar handelt es sich beim MStV um einen Staatsvertrag, der im ganzen Bundesgebiet gilt, aber eben in seiner Geltung auf dieses Gebiet beschränkt ist. Damit drängt sich vielmehr eine Lesart auf, die Programme von der leichten Auffindbarkeit ausschließt, die außerhalb des Bundesgebiets für Vielfalt sorgen sollen bzw. nicht auf Vielfalt im Bundesgebiet gerichtet sind. Dies sind etwa Sender aus anderen Mitgliedstaaten oder die Deutsche Welle, deren Programme auftragsgemäß weltweit ausgestrahlt werden. Einen Kompromiss könnte die Zusammenfassung in virtuellen „Regional-Containern“ darstellen, die standortabhängig ausgespielt werden. Dies scheint auch mit Blick darauf sinnvoll, dass eine Antragsberechtigung sämtlicher Lokalradios im Bundesgebiet bei unterstelltem Erfolg zu einer Verwässerung des Effektes der leichten Auffindbarkeit führen könnte.

b) Erfüllung der Public-Value-Kriterien

Die leichte Auffindbarkeit für private Hörfunkanbieter bemisst sich an den Kriterien aus § 84 Abs. 5 MStV. Diese wurden von den Landesmedienanstalten in § 7 der Public-Value-Satzung konkretisiert. Danach sind bei der Bestimmung der Angebote nach § 84 Abs. 3 Satz 2 MStV (lineare Angebote) und § 84 Abs. 4 MStV (Telemedien) **nur** die in § 84 Abs. 5 MStV genannten Kriterien einzubeziehen. Für NRW-Hörfunkanbieter bedeutet dies, dass zur Erlangung der leichten Auffindbarkeit möglichst viele dieser Kriterien möglichst weitgehend erfüllt und nachgewiesen werden müssen. Einige Kriterien sind für den NRW-Lokalfunk besonders relevant.

aa) Zeitlicher Anteil nachrichtlicher Berichterstattung, § 80 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 MStV

Das erste Kriterium zur Bestimmung von Public Value ist der zeitliche Anteil nachrichtlicher Berichterstattung über politisches oder zeitgeschichtliches Geschehen.¹⁰⁵ Darunter versteht der Satzungsgeber nach § 7 Satz 2 Nr. 1 PV-Satzung das Angebot journalistisch-redaktionell gestalteter Inhalte, die bezogen auf das gesamte Angebot einen möglichst vollständigen Querschnitt der für die öffentliche Meinungsbildung relevanten Teilbereiche des politischen und zeitgeschichtlichen Gesellschaftsgeschehens abbilden und deren Schwerpunkt in der Berichterstattung über tatsächliche Ereignisse liegt. Die Zuordnung von Programmen in diese Kategorie kann im Einzelfall sicherlich Probleme bereiten. Der NRW-Lokalfunk muss bereits von Gesetzeswegen das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten, § 53 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW. Auch gibt es Mindestvorgaben für die Programmdauer. So muss nach § 55 Abs. 1 LMG NRW ein lokales Hörfunkprogramm eine tägliche Programmdauer von mindestens acht Stunden haben. Davon kann abgewichen werden, wenn es dem Erhalt der Funktionsfähigkeit des Senders dient.¹⁰⁶ Es muss also vorher eine finanzielle Notlage vorgelegen haben. Eine verkürzte Sendezeit darf dem Sender im Rahmen des Public Value Verfahrens nicht negativ ausgelegt werden. Dies würde dem Gedanken der Plattformregulierung entgegenlaufen. Bei einer verkürzten Programmdauer ist es allerdings eher so, dass mit derselben Nettoprogrammzeit nachrichtlicher Berichterstattung ein höherer Anteil am Programm erzielt werden kann.

bb) Zeitlicher Anteil regionaler und lokaler Informationen, § 80 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 MStV

Das zweite Kriterium ist der zeitliche Anteil von regionalen und lokalen Informationen. Dies sind nach § 7 Satz 2 Nr. 2 PV-Satzung solche im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 25 MStV, die einen eindeutigen Bezug zu in kulturellem Zusammenhang stehenden und räumlich abgegrenzten Gebieten aufweisen, die auch länderübergreifend sein können.¹⁰⁷ Solche Informationen muss der NRW-Lokalfunk schon aufgrund der gesetzlichen Vorgaben senden. Dies ist eine der Kernpunkte der LMG-NRW Regelungen zum Lokalfunk. Nach § 53 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW müssen lokale Programme das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten.

¹⁰⁴ BVerfGE 83, 238, 328.

¹⁰⁵ § 7 Satz 2 Nr. 1 PV-Satzung.

¹⁰⁶ § 55 LMG NRW.

¹⁰⁷ § 7 Satz 2 Nr. 2 PV-Satzung.

Somit ist tendenziell von einem relativ hohen zeitlichen Anteil regionaler und lokaler Informationen auszugehen.

cc) Verhältnis zwischen eigen- und fremdproduzierten Programminhalten, § 80 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 MStV

Ein weiteres Kriterium ist das Verhältnis von eigen- und fremdproduzierten Programminhalten. Das Kriterium bringt zum Ausdruck, dass weniger das Ergebnis, denn der Einsatz kostenintensiver journalistischer Fachkräfte incentiviert werden soll.¹⁰⁸ Eigenproduktionen sind nach § 7 Satz 2 Nr. 3 PV-Satzung Produktionen, deren Herstellung und Bearbeitung ganz oder überwiegend vom für den Inhalt verantwortlichen Anbieter mit eigenen Produktionsmitteln durchgeführt und finanziert oder mit entsprechender journalistisch-redaktioneller Einflussmöglichkeit produziert werden. Fraglich ist, ob das Mantelprogramm von Radio NRW als Eigenproduktion i.S.d. Satzung gewertet werden kann.¹⁰⁹ Als Eigenproduktion gelten auch solche Produktionen, die nach Beauftragung eines Produktionsunternehmens durch einen Anbieter für diesen produziert werden. Von der Möglichkeit des § 56 Abs. 1 LMG NRW, im Einvernehmen mit der Betriebsgesellschaft mit Dritten Vereinbarungen über die Veranstaltung und Verbreitung eines Rahmenprogramms zu treffen, haben ersichtlich alle Lokalradio-Veranstaltergemeinschaften Gebrauch gemacht. Die Möglichkeit des gemeinsamen „Mantelprogramms“ ist als finanzielle und organisatorische Erleichterung konzipiert und ermöglicht erst dessen Funktionsfähigkeit. Dies muss als Eigenproduktion i.S.d. PV-Satzung angerechnet werden, schon um den Sinn und Zweck der LMG-Regelungen – Funktionsfähigkeit des Zwei-Säulen-Modells gewährleisten) nicht zu unterlaufen. Inwiefern das Mantelprogramm nachrichtliche Beiträge oder lokale Informationen enthält, ist an dieser Stelle nicht relevant.

dd) Weitere Kriterien

Weitere Kriterien sind barrierefreie Angebote, ausgebildete Mitarbeiter, europäische Werke, Angebote für junge Zielgruppen. Diese Kriterien lassen sich schwer ad hoc umsetzen, falls nicht schon geschehen. Schließlich betreffen sie die langfristige Organisation eines Senders und kosten Geld.

Wichtig ist aber, dass den Hörfunkanbietern bekannt ist, welche Kriterien zugrunde gelegt werden und wie diese für sie zu erfüllen und nachzuweisen sind. Die weiteren Kriterien sind mit Investitionen finanzieller Art verbunden. Hier könnte sich ein Feld auftun, in dem vielfaltsfördernd auch finanzielle Unterstützung geleistet werden kann, etwa für barrierefreie Techniken (Lizenzkosten für dazu notwendige Software).

c) Beurteilungsgrundsätze (§ 8 PV-Satzung)

Nach § 8 PV-Satzung soll die Bestimmung in einer Gesamtschau erfolgen, die sich an den dortigen Grundsätzen orientiert. Zunächst können **Angebote, die grundsätzlich den anerkannten journalistischen Grundsätzen** und sonstigen Vorgaben des Medienstaatsvertrags nicht entsprechen, nicht als Public Value eingestuft werden. Es sind z.B. die Regeln des Pressekodex einzuhalten, um als Public Value anerkannt zu werden. Bei der Feststellung eines besonderen Beitrags zur Meinungs- und Angebotsvielfalt sollen bevorzugt der **zeitliche Anteil an nachrichtlicher Berichterstattung** über politisches oder zeitgeschichtliches Geschehen und der **zeitliche Anteil an regionalen und lokalen Informationen** sowie der Anteil an Angeboten für junge Zielgruppen berücksichtigt werden.

Bei den Lokalradios muss hier bedacht werden, dass diese zwar nach § 55 Abs. 1 LMG-NRW grundsätzlich acht Stunden lokale Programme ausstrahlen müssen. Die Lokalradios haben aber in Abhängigkeit von ihrem Sendegebiet unterschiedliche finanzielle Erfolgsaussichten. Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Lokalradios abzusichern, kann die Landesanstalt für Medien die tägliche Programmdauer absenken.¹¹⁰ Wenn ein Lokalradio „gezwungen“ war, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, um den Sendebetrieb aufrecht zu erhalten, darf dies den Sendern nicht nachteilig ausgelegt werden. Nach § 52 Abs. 1 LMG NRW ist er weiterhin dem Gemeinwohl verpflichtet.

d) Technische Fragen

Fraglich ist, wie sichergestellt werden kann, dass auch lokale und regionale Inhalte, die den Public Value Status zugesprochen bekommen, sinnvoll dargestellt werden. So ist es notwendig zu garantieren, dass die nordrhein-westfälischen Lokalradios als potenzielle Public-Value Anbieter mit ihren Inhalten und Angeboten im jeweiligen Verbreitungsgebiet als solche „leicht wahrnehmbar“ gemacht werden. Antenne Münster sollte in Münster leicht auffindbar sein, in Berlin oder Hamburg hingegen nicht. Dafür spricht der Gedanke der Plattformregulierung, Ungleichgewichte

¹⁰⁸ Schmid/Wierny, Vielfaltsbericht 2020, 78.

¹⁰⁹ § 7 Satz 2 Nr. 3 PV-Satzung.

¹¹⁰ § 55 Abs. 3 LMG-NRW.

auszugleichen und der im Gesetzestext wiederkehrende Gedanke, die regionalen und lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen. Auch der Gedanke der Anreizregulierung („möglichst alle Public Value Kriterien erfüllen, um leicht auffindbar zu sein“) muss im Lichte von Art. 5 Abs. 1 GG und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu lokaler Medien- und Meinungsvielfalt auch im Lokalen effektiert werden.

Hierzu sind von den Landesmedienanstalten und den Medienplattform- und Benutzeroberflächenanbietern alle technischen Möglichkeiten auszuschöpfen. Datenschutzkonform muss bei der Anzeige von lokalen Public Value Inhalten auf Standortdaten zurückgegriffen werden. Das eine nach geografischen Daten koordinierte Anzeige von technischen Inhalten möglich ist, zeigt das aus dem urheberrechtlichen Kontext bekannte Geo-Blocking.

e) Verfahren

Für die privaten Hörfunkangebote in NRW muss zunächst durch die Landesmedienanstalt festgestellt werden, dass ein privates Rundfunkprogramm in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leistet.¹¹¹ Die Satzung regelt näheres zu Zuständigkeit und Ausschreibung,¹¹² Antragstellung,¹¹³ Verfahrensgang¹¹⁴ und Abschluss des Verfahrens.¹¹⁵ Für das erste Public Value Verfahren zur Bestimmung der Angebote lief vom 1.9.2021 bis zum 30.09.2021 die Bewerbungsfrist. Die Entscheidung der Landesmedienanstalt ergeht als Verwaltungsakt. Gegen belastende Verwaltungsakte stehen den NRW-Hörfunkanbietern unter den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen grds. Rechtsmittel zur Verfügung. Da es sich um ein komplexes Verfahren handelt, in dem den Landesmedienanstalten ein Beurteilungsspielraum zusteht, ist der Verwaltungsakt gegenüber den Antragstellern sowie die gesamte Liste für Audio-Angebote zwar anfechtbar. Das Gericht prüft dann aber nur, ob gegen allgemeine Verfahrensgrundsätze verstoßen, der Sachverhalt richtig zugrunde gelegt, sachfremde Erwägungen angestellt oder die allgemeine Bewertungsgrundsätze missachtet wurden.

f) Einwände der Anbieter von Medienplattformen (§ 84 Abs. 7 MStV)

Die Feststellung, dass ein Angebot den Public Value Kriterien entspricht, ergeht als begünstigender Verwaltungsakt an den Hörfunkanbieter. Gegen einen solchen feststellenden Verwaltungsakt kann grds. auch im Rahmen einer Drittanfechtungsklage vorgegangen werden, wenn die für diese Klageart nötigen Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind, insbesondere die Klagebefugnis. Auf Seiten der Diensteanbieter wird eine solche Klagebefugnis nicht vorliegen, da die Diensteanbieter nicht „möglicherweise in eigenen Rechten“ betroffen sind.¹¹⁶ § 84 MStV ist kein subjektiv-öffentliches Recht, auf dass sich ein Diensteanbieter oder ein „konkurrierender“ Inalteanbieter berufen könnte. Sinn und Zweck der Auffindbarkeitsregelungen in § 84 MStV ist der Schutz der Meinungsvielfalt und Medienvielfalt als Ausgestaltung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Keines der Kriterien in § 84 Abs. 5 MStV zur Bestimmung des „Public Values“ eines Angebots enthält Kriterien, die das Verhältnis zur Konkurrenz behandeln. Es sind dann keine berechtigten Drittinteressen der Diensteanbieter betroffen.

Nach § 84 Abs. 7 MStV i.V.m. § 10 Abs. 5 MB-Satzung kann sich eine Benutzeroberfläche von der Umsetzungspflicht befreien, soweit der Anbieter nachweist, dass eine auch nachträgliche Umsetzung technisch nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Zulässig können nur gewichtige Gründe sein, die das Vielfaltsziel aus Art. 5 GG im konkreten Einzelfall überwiegen. Ein Verstoß gegen die Auffindbarkeitsvorschriften für Public Value Inhalte kann eine Ordnungswidrigkeit darstellen.¹¹⁷

4. Analyse: Lokalfunk und Public Value

Für die Hörfunkanbieter in NRW bietet sich mit dem Public Value Verfahren die Chance, ihre Auffindbarkeit zu steigern. Damit verbunden ist ein argumentativer Aufwand, die Kriterien zugunsten der Lokalradios auszulegen. Hierbei helfen aber Billigkeitsgründe. Im Bereich der zu berücksichtigenden „sonstigen Kriterien“ könnte es sich anbieten, die Lokalradios im Bereich Technik zu unterstützen.

¹¹¹ § 84 Abs. 3 Satz 2 MStV.

¹¹² § 3 PV-Satzung.

¹¹³ § 4 PV-Satzung.

¹¹⁴ § 5 PV-Satzung.

¹¹⁵ § 6 PV-Satzung.

¹¹⁶ Allerdings erhöht ein Verwaltungsakt, mit dem ein Angebot medienstaatsvertragswidrig leicht auffindbar gemacht wird die Anzahl der Angebote so, dass der Public Value Status wiederum für alle übrigen Angebote weniger nützlich ist. Hier dürften aber die Regeln des allgemeinen Verwaltungsrechts zur Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes reichen (§ 48 VwGO), sodass die Landesmedienanstalten handlungsfähig bleiben.

¹¹⁷ § 115 Abs. 1 Satz 2 Nr. 33 für lineare Programme, § 115 Abs. 1 Satz 2 Nr. 35 für Telemedien.

Die lokalen Hörfunksender in NRW unterliegen einem vergleichsweise strengen Regulierungsrahmen nach den §§ 52 ff LMG NRW (sog. „Zwei-Säulen-Modell“). Die Vorgaben sind inhaltlicher, organisatorischer und finanzieller Natur. Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 LMG NRW ist der lokale Hörfunk dem Gemeinwohl verpflichtet. Der Gesetzgeber will einen privatwirtschaftlich (durch Werbung) finanzierten Hörfunk, der inhaltlich ähnlichen Standards unterliegt wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Vor diesem Hintergrund könnte argumentiert werden, der NRW-Lokalfunk sei per Gesetz Public-Value (und leiste „in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet“), wie es ARD, ZDF und Deutschlandradio in §§ 84 Abs. 3 Satz 2 und 84 Abs. 4 MStV zugestanden wird. Dagegen spricht aber der klare Wortlaut der Vorschriften („die gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme“) und die Trennung der Organisationsformen im dualen System. So gehören die NRW-Lokalradios der privaten Säule an. Die Erkenntnisse können aber dennoch als Argumentation dienen, den NRW-Lokalradios perspektivisch in der Auffindbarkeit weiter zu privilegieren.

Das Verfahren erfordert einen großen bürokratischen Aufwand bei den Beteiligten. Dies ist sicherlich gerechtfertigt vor dem Hintergrund der Komplexität und Vielzahl an zu berücksichtigenden Interessen. Gerade lokale Hörfunkanbieter werden jedoch dadurch benachteiligt, dass das **Verfahren nur alle 3 Jahre** durchgeführt wird.¹¹⁸ Wenn in diesem Zeitraum eines der PV-Kriterien erfüllt wird (etwa Neueinstellungen oder Investitionen in Barrierefreiheit) wirkt sich dieses im schlechtesten Fall erst drei Jahre später auf die leichte Auffindbarkeit i.S.d. § 84 MStV aus. Benachteiligt sind dabei auch Neugründungen, Neuzulassungen etc. Dies ist angesichts der von Art. 5 i.V.m. Art 3 GG gebotenen kommunikativen Chancengleichheit nur schwer zu rechtfertigen. Auch werden Anreize, die mit der Auffindbarkeitsregulierung gesetzt werden sollen, ggf. für drei Jahre unterdrückt. Zugunsten dieser Fälle müsste das Verfahren flexibler gestaltet werden, beispielsweise, indem Ausnahmeregeln geschaffen werden. Dieses können sachlich begründete Anträge auf erneute Prüfung sein oder die Umstellung des Verfahrens insgesamt auf ein „rollendes Verfahren“. Zumal die Landesmedienanstalten den Public Value Status nach § 6 Abs. 4 PV-Satzung widerrufen können, wenn nachträglich wesentliche Veränderungen des Angebots eintreten.

Die Erfahrungen des ersten Akkreditierungsdurchgangs sollten dahingehend evaluiert werden. Dann müsste bei den Medienanstalten eine für Public Value zuständige Stelle permanent eingerichtet werden. Das Entwicklungstempo der Medien ist zu hoch, um hier Reaktionsmöglichkeiten zu verbauen. Die Erfahrungen aus dem ersten Durchlauf können zugrunde gelegt werden.

Die im Laufe des Public Value Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse sollten in angemessener Form der breiten Öffentlichkeit und der Medienpolitik zur Verfügung gestellt werden, etwa in Form eines **„Public Value Berichts“**. Ein solcher Bericht könnte auch einen Teil speziell für Public Value im Lokalen enthalten.

118 Cole/Ukrow, Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt sehen Vorteile in dem langen Zeitraum, z.B. Rechtssicherheit.

C. AUTONOMIE

Die Regulierung der Auffindbarkeit von Inhalten stellt einen Eingriff in die Autonomie der Anbieter der Benutzeroberflächen und ihrer Nutzer dar. Den Anbietern wird direkt vorgeschrieben, welche Inhalte sie wie – nämlich leicht auffindbar – präsentieren müssen. Den Nutzern wird indirekt vorgeschrieben, welche Inhalte ihnen angezeigt werden. Als Ausgleich dieser Eingriffe formuliert der Medienstaatsvertrag zum einen ein abgestuftes System (Nichtdiskriminierung aller publizistischen Inhalte, Rundfunk auf der ersten Ebene, leichte Auffindbarkeit für Public Value). Zum anderen sind Mechanismen eingebaut zur Wahrung der Nutzerautonomie und der Autonomie der Anbieter der Benutzeroberflächen.

I. NUTZERAUTONOMIE

Der Medienstaatsvertrag will einen Ausgleich schaffen zu dem berechtigten Interesse der Nutzer auf autonome Gestaltung ihrer Medien- und Plattformnutzung. Gesetzlich vorgesehen ist die Möglichkeit zur Änderung der Sortierung und Anordnung etwa von Programmen oder Angeboten in individualisierbaren Listen (Favoritenlisten).¹¹⁹ Die Rechte der Nutzer werden zunehmend in der Gesetzgebung der Plattformregulierung betont, etwa in der Novelle des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes.¹²⁰ Die Rechte der Nutzer stehen dabei Interessen der Anbieter von Benutzeroberflächen und ggf. den staatlichen Zielen gegenüber. Wenn der Nutzer das Recht hat, Favoritenlisten zu bilden, wird es für die Anbieter schwieriger, ihre eigenen auf dem Geschäftsmodell basierenden Empfehlungen durchzusetzen. Ebenso kann es für Public Value Inhalte schwierig werden, an den Favoritenlisten vorbei ein Gegengewicht bilden zu können. Die Verwirklichung der Nutzerautonomie kann z.B. dem Auffindbarkeitsziel entgegenstehen, wenn ein Nutzer seine eigene Favoritenlisten anlegt und dies zur Überblendung von „Public Value Listen“ führt.

Eine weitere Regel zur Nutzerautonomie findet sich in § 85 Satz 1 MStV. Danach müssen die einer Medienplattform oder Benutzeroberfläche zugrundeliegenden Grundsätze für die Auswahl von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien und Telemedien nach § 19 Abs. 1 und für ihre Organisation vom Anbieter transparent gemacht werden. Dies umfasst die Kriterien, nach denen Inhalte sortiert, angeordnet und präsentiert werden, wie die Sortierung oder Anordnung von Inhalten durch den Nutzer individualisiert werden kann und nach welchen grundlegenden Kriterien Empfehlungen erfolgen. Informationen hierzu sind den Nutzern in leicht wahrnehmbarer, unmittelbar erreichbarer und ständig verfügbarer Weise zur Verfügung zu stellen.¹²¹ Diese Regel stärkt zum einen die Nutzerautonomie durch Transparenz, zeitgleich stärkt sie das Vielfaltziel.

II. ANBIETERAUTONOMIE

Auch die Autonomieinteressen der Anbieter von Benutzeroberflächen reflektiert der MStV. So heißt es in der Begründung zu § 84 Abs. 6 MStV (Favoritenlisten): „Im Übrigen bleiben das generelle Layout und die Struktur der Benutzeroberfläche allein der Gestaltung durch den Anbieter vorbehalten.“¹²²

Auch in § 84 Abs. 7 MStV wird die Autonomie der Anbieter reflektiert. Danach können sie sich von der Umsetzung der Auffindbarkeitsregeln befreien, wenn dies unverhältnismäßigen Aufwand bedeutet oder technisch unmöglich ist. Eine weitergehende Regulierung, etwa durch denkbare Design- und Architekturvorgaben (dazu sogleich) wäre stets ein weitergehender Eingriff in diese Interessen. Etwa bei einer denkbaren Ausdehnung des Benutzeroberflächen-Prinzips auf Medienintermediäre. Analog zu Struktur und Layout der Oberflächen (Design) gilt dies für Algorithmen (Architektur), wenn etwa durch Auffindbarkeitsvorschriften für Algorithmen das Angebot von Spotify „Daily-Drive“ auch lokale Public Value Inhalte (Nachrichten- und Informations-Podcasts) einsortieren müsste. Die finanziellen Interessen der Anbieter dürften dabei regelmäßig hinter das Vielfaltziel zurücktreten.

119 § 84 Abs. 6 MStV.

120 Kalbhenn/Hemmert-Halswick, MMR 2020, 518 f.

121 Konkretisierung in § 11 MB-Satzung.

122 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 160.

III. ANBIETERAUTONOMIE: AUSKUNFTSANSPRUCH

Nach § 86 Abs. 3 MStV haben Anbieter von Medienplattformen oder Benutzeroberflächen auf Nachfrage die **tatsächliche Sortierung, Anordnung und Abbildung** von Angeboten und Inhalten, die **Verwendung ihrer Metadaten** sowie im Rahmen eines berechtigten Interesses Zugangsbedingungen nach § 83 Abs. 1 mitzuteilen. **Diesen Auskunftsanspruch haben auch die NRW-Hörfunkanbieter.** Ein berechtigtes Interesse dürfte vor Art. 5 GG schwer abzulehnen sein. Die dadurch zu gewinnenden Informationen können für den Vertrieb der Inhalte wertvoll sein. Allerdings muss den Berechtigten der Auskunftsanspruch zunächst bekannt sein. Dies muss wohl über die Verbände und die Landesanstalt für Medien NRW kommuniziert werden. Die ersten von den Diensteanbietern erteilten Auskünfte sollten von der Landesanstalt für Medien NRW zur Kenntnis genommen und zum Erkenntnisgewinn nachvollzogen werden. Die Landesanstalt für Medien NRW sollte hierzu beratend tätig sein.

IV. AUFFINDBARKEIT UND AUTONOMIE

Die Auffindbarkeitsregeln könnten weiter ausgebaut werden. Dies könnte auch zu Gunsten der lokalen und regionalen Hörfunkangebote geschehen. § 84 Abs. 6 MStV könnte dahingehend umformuliert werden, dass neben den eigenen Favoritenlisten stets Public Value Inhalte inklusive lokaler Inhalte angezeigt werden müssten. Dies entspräche sogar der Filterblasen-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Weitergehende Design- und Architekturvorgaben würden in die Anbieterautonomie eingreifen. Dies kann durch das Ziel der Meinungs- und Medienvielfalt gerechtfertigt sein.

D. AUFFINDBARKEIT AUF MEDIENINTERMEDIÄREN (§§ 93, 94 MStV)

I. MINDESTSCHUTZ MIT POSITIVEN VIELFALTSELEMENTEN

Vom ausdifferenzierten Auffindbarkeitsregime des Medienstaatsvertrags sind nur Benutzeroberflächen von Medienplattformen erfasst. Nicht erfasst sind davon allgegenwärtige Plattformen wie Facebook, TikTok, YouTube, also soziale Netzwerke sowie Suchmaschinen wie Google News und App-Stores. Diese Online-Plattformen erfasst der MStV als **Medienintermediäre**. Dies sind solche Telemedien, die auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren, präsentieren und diese allgemein zugänglich machen. Im Unterschied zur Medienplattform fassen sie diese gerade nicht zu einem Gesamtangebot zusammen, § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV. Die Gatekeeperrolle ergibt sich hier schwerpunktmäßig aus der Programmierung der Empfehlungsalgorithmen.

Aber auch auf Medienintermediären will der Medienstaatsvertrag (positiv) für Meinungs- und Medienvielfalt sorgen. Hier gelten mit §§ 93, 94 MStV Transparenz- und Nichtdiskriminierungsvorgaben zu Gunsten von journalistisch-redaktionellen Inhalten. **Darunter fallen auch sämtliche Inhalte der lokalen und regionalen Hörfunkanbieter in NRW.**

Medienintermediäre müssen die Kriterien offenlegen, die über den Zugang und Verbleib eines Inhalts auf der Plattform entscheiden (§ 93 Abs. 1 Nr. 1 MStV). Zum anderen müssen auch die zentralen Kriterien der Aggregation, Selektion und Präsentation (§ 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV) sowie ihre Gewichtung und die Funktionsweise der Algorithmen offengelegt werden.¹²³ Ein Medienintermediär darf gegen diese „zu veröffentlichenden Kriterien“ nicht systematisch in diskriminierender Weise verstoßen (§ 94 Abs. 2 MStV) und so **unzulässigen Einfluss auf den Zugang**, Verbleib oder **die Auffindbarkeit** der Angebote nehmen.¹²⁴ Als Beispiel einer verbotenen systematischen Diskriminierung nennt die Begründung, dass Angebote oder Angebotsteile aufgrund ihrer politischen Ausrichtung oder der Organisationsform (Zwei-Säulen-Modell) über- oder unterrepräsentiert sind.¹²⁵

Durch die Beschränkung auf systematische Diskriminierungen bietet die Regelung lediglich einen Mindestschutz für Fälle, in denen z.B. Angebote eines Senderverbands aufgrund der politischen Ausrichtung unterdrückt werden. Auch im Falle der NRW-Hörfunkanbieter besteht durch diese Regelung nur ein Mindestschutz. Auch hier geht es für die Inhalte und Angebote der Hörfunker nur um die Gleichbehandlung mit Inhalten der Vergleichsgruppe. Dabei ist noch offen, wie diese Vergleichsgruppen zu bilden sind. Dürfen Audioangebote nur mit anderen Audioangeboten verglichen werden? Dürfen Angebote und Inhalte der NRW-Lokalradios aufgrund ihrer weltweit einzigartigen Regulierung (Stichwort: Zwei-Säulen-Modell) nur mit Angeboten und Inhalten der NRW-Lokalradios verglichen werden? Diskriminierungen können nur von betroffenen Anbietern journalistisch-redaktioneller Inhalte bei den Landesmedienanstalten geltend gemacht werden (§ 94 Abs. 3 MStV). Auch könnte Public Value eine Vergleichsgruppe sein.

II. POSITIVE VIELFALTSELEMENTE DURCH BERATUNG UND FORSCHUNG EFFEKTUIEREN

Nach § 4 Satz 3 MI-Satzung gehört es zu Zweck und Zielsetzung der §§ 93 und 94 MStV, dass der Abschnitt zu Transparenz auch Anbieter von journalistisch-redaktionellen Inhalten adressiert. Dies ergibt sich bereits daraus, dass § 94 MStV „unzulässigen Einfluss auf den Zugang, Verbleib oder die **Auffindbarkeit** der Angebote“ verhindern soll. Um diesen Zweck auch zu effektuieren, müssen die Hörfunkanbieter „proaktiv“ die Kriterien der jeweiligen Plattform prüfen und ggf. darauf im Sinne der eigenen Auffindbarkeit reagieren.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 MI-Satzung müssen Medienintermediäre die Kriterien für Zugang und Verbleib von Inhalten auf Medienplattformen veröffentlichen. Dazu gehört eine Beschreibung der **technischen, wirtschaftlichen, anbieter-**

¹²³ Der Algorithmus selbst muss nicht veröffentlicht werden, Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 164.

¹²⁴ Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 165.

¹²⁵ Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 166.

bezogenen, nutzerbezogenen und inhaltlichen Voraussetzungen, die darüber bestimmen, ob ein Inhalt über einen Medienintermediär wahrnehmbar gemacht wird. Des Weiteren muss der Einsatz automatischer Systeme beschrieben werden und erklärt werden, wie Inhalte gefiltert **oder in der Wahrnehmbarkeit zurück- oder hochgestuft** werden. Ebenfalls soll transparent sein, wie Zugang und Verbleib von Inhalten im Medienintermediär durch Entgeltzahlungen beeinflusst werden können. § 6 Abs. 1 Satz 2 MI-Satzung konkretisiert die Kriterien für die Aggregation der Inhalte. Danach müssen die Medienintermediäre ihre verwendeten zentralen Kriterien für Aggregation, Selektion und Präsentation beschreiben. Dies ist zum Beispiel die relative Gewichtung der zentralen Kriterien im Verhältnis zu nicht-zentralen Kriterien und die allgemeinen Optimierungsziele, die mit den zentralen Kriterien verfolgt werden.

Dies sind **wertvolle Informationen**. Den **NRW-Hörfunkanbietern** muss durch die Verbände oder die Landesmedienanstalten diese Möglichkeit nahegebracht werden. Die Landesmedienanstalt sollten bei der Aufsicht auch vor diesem Hintergrund die von den Medienintermediären veröffentlichten Kriterien prüfen. Den NRW-Hörfunkanbietern können die Informationen zur „Suchmaschinenoptimierung“ ihrer Angebote dienen, z.B. durch Bestückung von Podcast über YouTube mit entsprechenden Metadaten. Dies konnte bislang lediglich durch externe Beratung oder entsprechende Inhouse-Spezialisten analysiert werden, was für kleine Sender nicht zu finanzieren ist. Zudem war man bisher Änderungen der Algorithmen ohne Ankündigung ausgesetzt. Der Entwurf des Digital Services Act verfolgt ein ähnliches Konzept.¹²⁶

126 Art. 12 Nr. 1 Digital Services Act-E verpflichtet die Anbieter, Kriterien der Inhaltmoderation zugänglich zu machen.

E. BEDIENUNG: AUFFINDBARKEIT IM AUTO

Viele Nutzer hören lineares Radio im Auto. Dieses Nutzungsszenario ist daher für die Hörfunkanbieter auch zur Refinanzierung ihrer Angebote wichtig. Zugleich ist aber diese Nutzungssituation komplexer als etwa die bei dem Empfang über ein Küchenradio oder ein Smartphone im Alltag. Die Gewährleistung von Auffindbarkeit ist mehreren Faktoren ausgesetzt. Bedeutend ist etwa, wie die Inhalte überhaupt angesteuert werden können (Lenkrad, Knöpfe etc.) und dass dies geschieht, ohne den Straßenverkehr zu gefährden. Tuneln hat beispielsweise ähnlich wie Spotify auf dem Smartphone eine weitere, stark vereinfachte Benutzeroberfläche mit großen Symbolen für die Anwendung während des Autofahrens. Die stark verbesserte Empfangbarkeit von mobilem Internet führt dazu, dass die nordrhein-westfälischen Hörfunkanbieter mit ihren linearen Rundfunkangeboten auch im Auto zunehmend im direkten Wettbewerb mit über LTE und 5G empfangbare Webradios und Online-Plattformen für Podcast-Nutzung stehen. Dies gilt umso mehr, als diese Angebote via Mirroring über Apple CarPlay und Android Auto komfortabel anzuwählen sind.

Insoweit ist insbesondere in Autoradios die Regelung der Basisauffindbarkeit für Rundfunk (§ 84 Abs. 3 MStV) interessant, wonach der Rundfunk immer „schneller“ aufzufinden sein muss als alle anderen Angebote. Dies ist eine **Absicherung der linearen Radios** und damit auch der infrastrukturenbundenen Medienplattformanbieter für **UKW und DAB+**. Diese **Bevorzugung** ist gerechtfertigt, solange über UKW und DAB+, wie dies derzeit ist, nahezu die gesamte Bevölkerung mit Informationen versorgt werden kann.

Weder der Medienstaatsvertrag noch die entsprechenden Satzungen enthalten spezifische Regelungen für die Auffindbarkeit von Inhalten im Auto. Zentrales Stichwort ist aber die „**Bedienbarkeit**“. Dies bezieht sich etwa auf die verbauten vorherrschenden Infotainment-Systeme, die oft das sog. Mirroring (Erweiterung des Smartphone-Displays für bestimmte Applikationen)¹²⁷ erlauben oder auf tief integrierte Streamingdienste zurückgreifen. Auffindbarkeit kann in diesem Nutzungskontext nicht ohne eine entsprechend **eingängige Bedienbarkeit der Systeme** hergestellt werden. Bedienbarkeit meint dabei die Erreichbarkeit von Inhalten in tatsächlicher Hinsicht.

Die Herstellung einer hervorgehobenen Präsentation in den Benutzeroberflächen ist gerichtlich voll überprüfbar Pflicht der Benutzeroberflächenanbieter.¹²⁸ Die Sicherstellung der leichten Auffindbarkeit muss im Einzelfall „Art, Umfang und Ausgestaltung der Benutzeroberfläche sowie der konkreten Abbildung oder sonstigen Präsentation von Angeboten oder Inhalten“ berücksichtigen.¹²⁹ Einen solchen Einzelfall, der je nach Benutzeroberflächenausgestaltung beurteilt werden muss, stellen auch die unterschiedlichen Infotainment-Systeme in Autos dar. Hier muss die gesamte Nutzungsumgebung und -situation einbezogen werden, etwa Größe des Displays, Verknüpfung zum Lenkrad, Sprachsteuerung etc. Dies kann realisiert werden, indem Angebote vorangestellt, hervorgehoben präsentiert oder über eine Sortierung aufgerufen werden können, wobei der Durchschnittsnutzer des Endgeräts ohne besondere technische Kenntnisse maßgeblich ist, § 10 Abs. 2 MB-Satzung.

Statt des Erlasses speziellen Regelungen zur Auffindbarkeit in Automobilen geht es vielmehr auf Ebene der Umsetzung der bestehenden Auffindbarkeitsregeln darum, die durchaus gesteigerte Auffindbarkeits- und Bedienungskomplexität im Auto zu würdigen und praktikable Lösungen zu erarbeiten. Hierzu hat die Landesanstalt für Medien NRW erste wichtige Schritte unternommen und einen Dialog mit der Automobilindustrie angestoßen. Wenn die Interessenlagen der unterschiedlichen Stakeholder gegenübergestellt und abgeglichen werden können, kann gemeinsam im Lichte der Vielfaltssicherung an einer Umsetzung der Auffindbarkeitsregeln gearbeitet werden. Dazu ist der Gesetzgeber schon aufgrund des erreichten Maßes an Komplexität nicht mehr in der Lage.

Zu beantworten ist etwa die Frage, wie während der Fortbewegung im Auto die ‚leichte Auffindbarkeit‘ der jeweiligen lokalen Public Value Inhalte sichergestellt werden kann? Sollte hier ein Abgleich mit den jeweiligen UKW-Verbreitungsgebieten geschehen?

¹²⁷ Via Apple CarPlay oder Android Auto.

¹²⁸ *Schneider*, in Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Digitalisierungsbericht Audio 2020, 14 zur Priorisierung bestimmter Skills auf den Smart-Speakern als Lösung.

¹²⁹ Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 160.

WEITERENTWICKLUNG DER AUFFINDBARKEITS- REGELN

Aus der aktuellen Empirie lassen sich zwei Trends ablesen. Erstens, dass auch im Audiobereich vermehrt non-lineare Inhalte (Podcasts und Audiotheken) genutzt werden. Zweitens, dass die für die Verbreitung dieser Inhalte wichtigen Online-Plattformen monopolartige Stellungen innehaben. Wie festgestellt, sind die meisten Online-Plattformen nicht in die Auffindbarkeitsregulierung einbezogen. Angesichts der Empirie verwundert, dass für den Informations- und Nachrichtenbereich wirkmächtige Plattformen wie Spotify oder YouTube keinen Auffindbarkeitspflichten unterliegen. Nachrichten und Informationen werden vermehrt über offene Plattformen wie YouTube, Google, Facebook und Instagram angesteuert.¹³⁰ Ihre Bedeutung für die Meinungsbildung wächst stetig.¹³¹ Dies spricht dafür, den Anwendungsbereich der bestehenden Auffindbarkeitsregeln auszudehnen. Im Protokoll zum MStV kommt bereits der medienpolitische Wille der Länder zum Ausdruck, auch Medienintermediäre und Plattformen in die Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt einzubeziehen. Im Bereich der Medienintermediäre, also der algorithmisch kuratierten offenen Systeme – etwa soziale Netzwerke – liefe dies auf weitere Vorgaben zum Oberflächendesign (Designvorgaben) oder zu den eingesetzten Algorithmen (Architekturvorgaben) hinaus. Auch die Nutzersituation im Auto ist betroffen, kommen auch dort vermehrt algorithmisch kuratierte Programme zum Einsatz (etwa Spotify Daily Drive). Verfassungsrechtlich ließen sich Auffindbarkeitsprivilegien auch für einen weiteren Kreis von Online-Plattformen, insb. Medienintermediäre, umsetzen.¹³² Solche Forderungen wurden im Gesetzgebungsverfahren geäußert.¹³³ Algorithmische Systeme werden verstärkt im Europäischen Regulierungskontext einbezogen.¹³⁴

I. VORSCHLÄGE ZUR WEITERENTWICKLUNG DER AUFFINDBARKEITSREGELN

1. Design und Architektur der Plattformen

Um den rationalen Diskurs in der Gesellschaft stärker abzusichern, könnten entsprechende Vorgaben für den Einsatz von Algorithmen entwickelt werden.¹³⁵ KI-Systeme hinsichtlich eines stärkeren Grundrechtsschutzes zu regulieren, liegt im Trend. Erst im April stellte die Europäische Kommission ihren Entwurf zu einem europaweiten KI-Gesetz mit Bezügen zum Medienrecht vor.¹³⁶ Vorzugswürdig für das Vielfaltsziel sind Design- und Architekturvorgaben.¹³⁷ **Designvorgaben** meint gesetzliche Regelungen, die sich auf das (Oberflächen-)Design der Plattform auswirken, z.B. Kennzeichnung bestimmter Inhalte wie etwa ein „Public Value Button“. Der Medienstaatsvertrag ist hier bislang zurückhaltend. So heißt es in der Begründung zum Medienstaatsvertrag, dass (im Übrigen) das generelle **Layout und die Struktur der Benutzeroberfläche** allein der Gestaltung durch den Anbieter vorbehalten bleibe.¹³⁸ Denkbar wäre etwa, dass die Auffindbarkeitsregeln auch für Medienintermediäre gelten würden. Dann müssten die Algorithmen reguliert werden. Mit **Architekturvorgaben** sind Vorgaben für die Strukturierung der Kommunikationswege auf der Plattform durch die nicht im Oberflächendesign sichtbaren Mechanismen der Plattform (Algorithmen, Relevanzkriterien etc.) gemeint. Diese ließen sich am einfachsten durch Vielfaltsvorgaben für die Algorithmen der Medienintermediäre umsetzen, z.B. durch gesetzliche Vorgaben zur Gewichtung bestimmter Relevanzkriterien.

130 Zur Unterscheidung von offenen und geschlossenen Plattformen *Siara*, MMR 2020, 523, 534.

131 *Schemmel*, Der Staat 2018, 501, 505f.; *Paal/Heidtke*, ZUM 2020, 230; *Ingold*, MMR 2020, 82, 85; *Stark/Magin*, in: Eisenegger/Udris/Ettinger, Wandel der Öffentlichkeit und der Gesellschaft, 377; *Die Medienanstalten*, Mediengewichtungsstudie 2020-I, 29; *Lobigs/Neuberger*, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, 46; *Ungern-Sternberg* in: Unger/Ungern-Sternberger (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz 2019, 3, 4;

132 Im Ergebnis auch Mengden, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung, 409 f.

133 *ARD*, Stellungnahme der ARD zum aktuellen Diskussionsentwurf für einen Medienstaatsvertrag, 84, abrufbar unter: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Eingaben_Medienstaatsvertrag_2019/ARD_MStV_2019.pdf [zuletzt abgerufen am 25.07.2021]; Übersicht bei *Ingold*, MMR 2020, 82, 85.

134 *Kalbhenn*, ZUM 2021, 663 f.

135 Gutachten der Datenethikkommission 2020, 207 ff.

136 *Kalbhenn*, ZUM 2021, 663 f.

137 *Langvardt*, Platform Speech Governance and the First Amendment: A User-Centered Approach, 2020, 10 ff; *Aral*, The Hype Machine, 319 ff.

138 Begründung zum Medienstaatsvertrag, LT-Drs. Nordrhein-Westfalen 17/9052, 165.

Diese müssen freilich den Grundsätzen der Kommunikationsordnung wie dem Grundsatz der Staatsferne der Medien entsprechen. Vorschläge, wie man durch Design- und Architekturvorgaben das Ziel einer auf Argumenten basierenden gesellschaftlichen Diskussion gewährleisten kann, liegen in den Grundzügen bereits vor.¹³⁹

2. Social Media Zwei-Säulen Modell von Schwartmann

Einen gemischten Ansatz aus Design- und Architekturvorgaben stellt der Vorschlag der Datenethikkommission dar. Vorgeschlagen wird ein **sog. Zwei-Säulen-Modell für soziale Netzwerke**.¹⁴⁰ Der Vorschlag basiert darauf, Plattformangebote in zwei Säulen aufzuspalten. Vorbild ist die duale Rundfunkordnung. Neben den bestehenden (an kommerziellen Interessen ausgerichteten) News Feed würde dann ein zweiter News Feed treten, dessen algorithmische Systeme darauf programmiert werden müssten, eine tendenzfreie, ausgewogene und die Meinungsvielfalt abbildende Zusammenstellung von Beiträgen und Informationen zu transportieren.¹⁴¹ Hier kann auf das bestehende Auffindbarkeitsrecht zur Bestimmung von Public Value Inhalten zurückgegriffen werden. Dieser Vorschlag hat eine gewisse Nähe zum Digital Services Act, der eine Auswahl bestimmter Suchoptionen für Empfehlungsalgorithmen vorschreiben will.

3. Lokale und regionale Inhalte

Die leichte Auffindbarkeit von lokalen und regionalen Inhalten könnten in diesem Konzept integriert werden. Dann wären die Angebote der NRW Hörfunkanbieter in der einen Säule den Gesetzen der Plattformökonomie ausgesetzt, in der anderen Säule den gesetzlichen Vielfaltsvorgaben. Hier stellt sich lediglich die Frage, inwieweit die Online-Plattformen dies bereits tun. So werden bei GoogleNews stets lokale Nachrichten angezeigt, was bereits im Interesse der Online-Plattformen ist, die den Wert lokaler Nachrichten durch die ihnen entgegengebrachte Aufmerksamkeit bereits erkannt haben.¹⁴² Dies wiederum spricht aber nicht gegen starre Vorgaben für alle. So werden derzeit im Rahmen des Digital Services Acts verpflichtende Vorgaben zu Trusted-Flaggern gemacht, die bislang weit verbreitet auf freiwilliger Basis zur Inhaltmoderation eingesetzt werden.

4. Auffindbarkeitsbonus für Public Value

Letztlich müsste der schon für Benutzeroberflächen schwer greifbare Rechtsbegriff „leichte Auffindbarkeit“ in angemessener Weise auf die algorithmische Funktionsweise der Medienintermediäre übertragen werden. Hierzu wird vorgeschlagen, dass Public Value Inhalte **in den algorithmischen Relevanzkriterien einen „Auffindbarkeitsbonus“** bekommen.¹⁴³ Damit wäre keine „absolute“ Auffindbarkeit erreicht sondern eine relative Steigerung der Auffindbarkeit. In lokalen Gebieten könnten die Angebote der jeweiligen lokalen Anbieter einen Bonus in den Relevanzkriterien bekommen. Aufgrund der im Gegensatz zur Benutzeroberflächenthematik noch einmal gesteigerten Komplexität, sollten die Einzelheiten der Regelung auf die Satzungsebene verschoben werden. Dies ermöglicht es auch den Landesmedienanstalten, alle Stakeholder in einen solchen Prozess einzubeziehen.

5. Kooperationen

Eine weitere Kategorie von Vorschlägen zielt darauf ab, dass private und öffentlich-rechtliche Medien den **Aufbau einer gemeinsam betriebenen Medienplattform** oder eines sozialen Netzwerks vorantreiben.¹⁴⁴ Gesamtgesellschaftlich ist dieser Ansatz interessant für all jene, die eine nationale digitale Souveränität der Kommunikationsinfrastruktur in der Corona-Pandemie vermisst haben. Dies bietet sich auch auf lokaler und regionaler Ebene an.¹⁴⁵

Hier will auch die Kommission tätig werden. Sie kündigte in einer Mitteilung an, die Entwicklung alternativer Aggregationsdienste für Medieninhalte zu unterstützen.¹⁴⁶ So könnten Bürger zur Unabhängigkeit von den Aggregations-

139 Dazu *Lischka/Stöcker*, Digitale Öffentlichkeit, 2017, 56, abrufbar unter:

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Digitale_Oeffentlichkeit_final.pdf
[zuletzt abgerufen am 25.07.2021]

140 Gutachten der Datenethikkommission 2020, 207.

141 *Schwartmann/Hermann/Muhlenbeck* MMR 2019, 498 ff.

142 <https://www.niemanlab.org/2019/03/facebook-enters-the-news-desert-battle-trying-to-find-enough-local-news-for-its-today-in-feature/>.

143 *Holznapel/Hartmann* in Dambini/Moore, Digital Dominance, 2021 (im Erscheinen).

144 Für Europa zuletzt *Kagermann/Wilhelm*, European Public Sphere 2020

abrufbar unter: <https://www.acatech.de/publikation/european-public-sphere/> [zuletzt abgerufen am 25.07.2021];

Gostomzyk/Jarren/Lobigs/Neuberger, Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung 2019, abrufbar unter:

<https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2019/Downloads/19-11-20-Kooperationsorientierte-Weiterentwicklung-der-Medienordnung.pdf> [zuletzt abgerufen am 25.07.2021].

145 *Buschow/Wellbrock*, Zahlungsbereitschaft für digitaljournalistische Inhalte, 36.

146 COM(2020) 784 final, 21 f – European Media Action Plan.

ergebnissen der großen Plattformen befähigt werden. In eine ähnliche Richtung geht der Ansatz, das Medienrecht zu einem „kooperationsorientierten publizistischen Medien-Ökosystem“ weiterzuentwickeln, in dem kooperative Medienplattformen entstehen und bestehen können.¹⁴⁷

6. Inhalteregeln und Ausschalloptionen

Auch in der **verfassungsrechtlichen Literatur** werden bereits weitergehende Vorgaben für soziale Netzwerke diskutiert, um den negativen Folgen der Netz- und Plattformökonomie medienrechtlich begegnen zu können. Soziale Netzwerke werden als wichtiger Teil der demokratischen Öffentlichkeit erkannt¹⁴⁸ und Regelungen diskutiert, mit denen Echokammern abgemildert werden sollen. Etwa unter dem Begriff „**Inhalteregeln**“ Regelungen, die die Programmierung der Algorithmen betreffen¹⁴⁹ und unter „**Ausschalloptionen**“ solche, die Nutzer befähigen, die Sortierfunktion auszuschalten.¹⁵⁰ Beide Optionen werden als verfassungsrechtlich denkbar bewertet.

7. Satzungen und Regulierung algorithmischer Auffindbarkeit

Sollte es zu einer Auffindbarkeitsregelung für Public Value Inhalte auf Medienintermediären kommen, bietet es sich an, diese auf Satzungsebene auszugestalten. Der zu erwartende hohe Detailgrad würde den Gesetzgeber überfordern. Er könnte sich auf Zielvorgaben, Anwendungsbereich und Instrumentenauswahl beschränken. Für die konkrete Ausgestaltung bietet sich an, dies den Landesmedienanstalten zu überantworten. Sie wissen aus der Aufsichtspraxis am besten, wie eine effektive Durchsetzung der Zielvorgaben zu erreichen ist. Zudem stehen sie in engem Austausch mit relevanten Stakeholdern und können somit besser z.B. Branchenstandards überschauen und nachvollziehen. Wenn Algorithmen hinsichtlich der Auffindbarkeit von lokalen Inhalten und insgesamt Public Value optimiert werden sollen, spielen technische Aspekte eine große Rolle, etwa die Frage der Metadaten und einheitlicher Standards. Wie erkennt ein Algorithmus, dass es sich um lokalen Public Value handelt? Wer hat wie dafür zu sorgen, dass er als solcher erkannt wird? Wie kann dies überprüft werden? Gibt es gemeinsame Standards für die Qualität der Metadaten oder muss der Technik der Plattformen vertraut werden? Diese Fragen müssen mit Nähe zu den Online-Plattformen und den Inhalteanbietern im Detail geregelt werden.

Die im Laufe des Public Value Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse sollten Medienpolitik und Öffentlichkeit im Rahmen eines „**Public Value Berichts**“ zur Verfügung gestellt werden. Sie sind wichtig, um das Zukunftsthema Auffindbarkeit im Digitalen weiterhin regulatorisch begleiten zu können.

8. Linear und non-lineare Inhalte als Public Value

In den Genuss der Basisauffindbarkeit aus § 84 Abs. 3 MStV kommt nur der lineare Rundfunk in seiner Gesamtheit. Er muss mit nur einer Geste oder Bewegung erreichbar und ansteuerbar sein. Damit hat der Gesetzgeber den linearen Rundfunk gegenüber Abrufinhalten klar bevorteilt. Diese Bevorzugung der linearen Hörfunkangebote ist nicht zuletzt gerechtfertigt, weil die nach den Regeln des LMG NRW und des MStV lizenzierten bzw. nach MStV beauftragten Radioprogramme erhöhten inhaltlichen Vielfaltsvorgaben unterliegen. Solchen Vorgaben unterliegt beispielsweise ein Produkt wie „Daily Drive“ von Spotify nicht. Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass in naher Zukunft ein Kipppunkt erreicht ist, an dem die Bevorzugung durch Basisauffindbarkeit nicht mehr gerechtfertigt ist und das Auffindbarkeitsrecht unabhängig von der Verbreitungsart aufgestellt werden muss.

9. Guidelines für die (lokale) Praxis

Die medienrechtliche Spezialmaterie der Auffindbarkeitsregulierung ist für einen Rechtslaien bei bloßer Lektüre des Gesetzestextes nicht zu verstehen. Schon die Feststellung des Kreises der Berechtigten und Verpflichteten dürfte erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen. Für ein großes Medienhaus mit entsprechend besetztem Justitariat mag hier kein Problem liegen. Gerade aber kleinere lokale Hörfunkanbieter und andere kleine Medien stehen aber vor einem Problem. Juristische Expertise wäre nötig, das komplexe Regelwerk leichtverständlich beispielsweise für die NRW Lokalradios aufzubereiten, um sie über ihre Rechte und Chancen aufzuklären. Das Auskunftsrecht der Medienanbieter gegenüber Online-Plattformen zu den Kriterien der tatsächlichen Sortierung, Anordnung und Abbildung von Angeboten und Inhalten sowie der Verwendung ihrer Metadaten dürfte nur den wenigsten Lokalradios bekannt sein. Es ist aber ein zentrales Recht und sollte den Radioanbietern bekannt gemacht und erklärt werden.

¹⁴⁷ Gostomzyk/Jarren/Lobigs/Neuberger/Moßbrucker, Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung, 2021.

¹⁴⁸ Schemmel, Der Staat 57 (2018) 4, 527.

¹⁴⁹ Ebd. 512 f. m.w.N.

¹⁵⁰ Ebd. 513 m.w.N.

II. EUROPARECHT: SUCHMASCHINEN UND ALGORITHMISCHEN EMPFEHLUNGSSYSTEMEN

Suchfunktionen sind ein wichtiges Instrument für Nutzer, um Nachrichten und Informationen zu finden. Dabei hat die Art der Suche und insbesondere die Gewichtung und Reihung der Ergebnisse eine hohe Bedeutung für die Auffindbarkeit von Inhalten. Die höchste Aufmerksamkeit kommt stets den ersten Suchergebnissen zu. Auch Suchergebnisse können durch Interessen der Online-Plattformen beeinflusst sein. Dasselbe gilt für Nachrichtenfeeds, etwa im Facebook Newsfeed, die nicht auf einer aktiven Suche basieren.

Der Medienstaatsvertrag differenziert diese beiden Funktionen. So findet sich für die Suche auf Benutzeroberflächen eine Regelung in § 84 Abs. 2 Satz 3 MStV. Diese will insbesondere vor Diskriminierungen bei der Aufbereitung durch Suchfunktionen schützen. Auch hinter den §§ 93/94 MStV verbergen sich letztlich Vorgaben für spezielle „Suchmaschinen,“ nämlich solche, die als Newsrecommender oder algorithmisches Empfehlungssystem auch journalistisch-redaktionelle Inhalte Dritter aggregiert, selektiert und präsentiert. Beide Regelungen sind mit ihrem Ziel der Nichtdiskriminierung lediglich einfachgesetzliche Ausformung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 GG.

Alle Suchmaschinen nutzen mittlerweile eine mehr oder weniger von Algorithmen gestützte Technik. Denkbar wäre eine Regelung, mit der alle Suchmaschinen, die auch journalistisch-redaktionelle Inhalte Medieninhalte indexieren, dazu verpflichtet sind, Public Value Inhalte höher zu Ranken. Um dem **Ziel lokaler Vielfalt** zu entsprechen wäre wohl nötig, Standortdaten zu nutzen, um überhaupt gezielt lokale Public Value Inhalte ausspielen zu können. Einige Plattformen tun dies bereits, etwa zeigt Google News stets lokale Nachrichten weit oben an. Hier spielt aber das Datenschutzrecht eine Rolle. Dies sollte trotzdem geregelt werden, um die Versorgung mit lokalen Informationen abzusichern.

Auch der Entwurf des Digital Services Acts erkennt die zentrale Rolle von algorithmischen Empfehlungssystemen. Da es sich um den Entwurf für eine europaweit geltende Verordnung, wie dies etwa die DSGVO ist, handelt, ist dies ein weiterer Ansatzpunkt für weitergehende Auffindbarkeitsregeln.

1. Transparenz und Nutzerautonomie im Digital Services Act

Der Digital Services Act soll den Grundrechtsschutz im Internet verbessern und stellt eine Fortentwicklung der E-Commerce-Richtlinie dar. Er folgt einem System der abgestuften Regulierung. Die höchsten Anforderungen werden an sehr große Online-Plattformen gestellt.¹⁵¹ Für diese Kategorie der sehr großen Online-Plattformen möchte die Europäische Kommission starre Vorgaben für die verwendeten algorithmischen Empfehlungssysteme machen. Diesem Thema misst die Kommission eine zentrale Bedeutung in der Verbreitung von illegalen Inhalten bei.¹⁵² Unter algorithmischen Empfehlungssystemen versteht die Kommission ein vollständiges oder teilweise automatisiertes System, das von einer Online-Plattform verwendet wird, um den Nutzern bestimmte Informationen vorzuschlagen, auch infolge einer vom Nutzer veranlassten Suche, oder das auf andere Weise die relative Reihenfolge oder Hervorhebung der angezeigten Informationen bestimmt.¹⁵³ Dies entspricht vom Anwendungsbereich der Kombination von Suchmaschinen auf Benutzeroberflächen¹⁵⁴ und Medienintermediären. Die Kommission erkennt hier ein Potenzial, die virale Verbreitung illegaler Nachrichten und Informationen zu mildern.¹⁵⁵

Der Digital Services Act will zunächst für Transparenz sorgen. Sehr große Online-Plattformen müssen in den AGB klar, barrierefrei und leicht verständlich die wichtigsten Parameter darstellen, die in ihren Empfehlungssystemen verwendet werden, sowie alle Optionen, die sie den Nutzern zur Verfügung stellen, damit diese die wichtigsten Parameter ändern oder beeinflussen können. Darunter soll mindestens eine Suchoption sein, die nicht auf Profiling

151 Dies sind solche Plattformen, die mehr als 10 % der 450 Millionen Bürgerinnen in der Europäischen Union erreichen.

152 Grundlegend zur Rolle von News Recommendern in der Demokratie Helberger, Digital Journalism, 2019, 993.

153 Art. 2 lit. o DSA-E.

154 § 84 Abs. 2 Satz 3 MStV.

155 Erwägungsgrund 62 DSA-E.

im Sinne der DSGVO beruht.¹⁵⁶ Wenn mehrere solcher Profiling-freien Optionen zur Verfügung stehen, müssen die Plattformen eine leicht zugängliche Funktion bereitstellen, die es dem Nutzer ermöglicht, jederzeit für jedes Empfehlungssystem eine bevorzugte Option auszuwählen und zu ändern.

Es bietet sich die Chancen, dass Nutzer ihre Autonomie dazu nutzen, Präferenzen so festzulegen, dass sie eine höhere Vielfalt der Inhalte mit all ihren informativen Vorteilen für den Einzelnen und die Gesellschaft erhalten.¹⁵⁷

Die Vorgaben des Digital Services Acts betreffen einen deutlich größeren Kreis an Online-Plattformen. Sämtliche Empfehlungssysteme auf sehr großen Online-Plattformen und damit auf Benutzeroberflächen und Medienintermediären sowie rundfunkähnliche Telemedien würden dieser Regulierung einheitlich unterfallen.

Ein direkter Auffindbarkeitsvorteil für lokale und regionale Hörfunkanbieter erwächst daraus aber zunächst nicht. Allerdings ist dem Digital Services Act die Hervorhebung bestimmter Inhalte nicht fremd. So werden Empfehlungssysteme auch von den Risikobewertungs- und Minimierungspflichten in Art. 26 und 27 DSA-E erfasst. Im Rahmen dieses Mechanismus sollen sehr große Online-Plattformen in Erwägung ziehen, das Design und die Funktionsweise ihrer algorithmischen Empfehlungssysteme anzupassen, um die Verbreitung rechtswidriger Inhalte einzuschränken.¹⁵⁸ Neben der Filterung/Löschung/Downgrading solcher Inhalte kommt spiegelbildlich auch das Hervorheben vertrauenswürdiger Informationen in Betracht. Als konkrete Maßnahme zählt der Digital Services Act die **Verbesserung der Sichtbarkeit verlässlicher Informationsquellen**. Solche Vorgaben zum Design der Plattformen sieht der DAS-E aber lediglich im Bereich der Selbstregulierung vor.

2. Art. 29 Digital Services Act zur Vielfaltsregelung ausbauen

Die Vorschläge der Kommission werden bereits diskutiert. Dabei liegt es nahe, Art. 29 DSA-E zu einer Vielfaltsregelung weiterzuentwickeln. Im Digital Services Act könnten die Plattformen verpflichtet werden, mindestens eine Option an **Empfehlungsalgorithmen anzubieten, die auf die Erhöhung der Vielfalt der Inhalte abzielt**, sowie mindestens eine weitere Option, um Inhalte zu bevorzugen, die von unabhängigen Nachrichtenorganisationen als vertrauenswürdig eingestuft werden. Letztere Option sollte danach nur für meinungsbildungsrelevante Plattformen gelten, wie etwa einige soziale Netzwerke.¹⁵⁹ Wesentlichen Risiken für die Grundrechte der Beteiligten können nicht festgestellt werden. Zumindest die Plattformen dürften hier in ihrem Geschäftsmodell (Optimierung der Anzeigenschaltung) getroffen werden.¹⁶⁰ Dieses Interesse tritt aber hinter das Vielfaltsziel zurück. Auch Vorgaben zur Berücksichtigung lokaler und regionaler Informationen und Nachrichten könnten hier verankert werden.

Für die Aufsicht der medien- und vielfaltsspezifischen Vorgaben des Digital Services Acts sind die Landesmedienanstalten prädestiniert.

3. Digital Markets Act

Auch der Digital Markets Act enthält Regelungen für sehr große Online-Plattformen. Die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben gelten für zentrale Dienste der Online-Plattformen, die als ‚Gatekeeper‘ im Sinne des Digital Markets Acts eine marktmächtige Stellung innehaben. Nach Art. 6 Abs. 1 lit d) Digital Markets Act müssen ‚Gatekeeper‘ davon absehen, Dienstleistungen und Produkte, die vom Gatekeeper selbst angeboten werden, beim Ranking gegenüber ähnlichen Dienstleistungen oder Produkten Dritter zu bevorzugen. Zudem muss das Ranking anhand fairer und diskriminierungsfreier Bedingungen vorgenommen werden.

Dies ist eine rein wettbewerbsrechtliche Regelung, um der Gefahr der Selbstbevorzugung von Online-Plattformen vorzubeugen. Die Regel beruht auf der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission in Fällen des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen von Online-Plattformen. Auf den ersten Blick hat diese Regelung Ähnlichkeit zu

¹⁵⁶ Art. 29 Abs. 1 DSA-E. Hier gesetzlich definiert, als „Profiling“ jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese personenbezogenen Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, persönliche Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen; (Art. 4 Nr. 4 DSGVO).

¹⁵⁷ Bayer et al, The fight against disinformation and the right to freedom of expression.

¹⁵⁸ Erwägungsgrund 58 DSA-E.

¹⁵⁹ Bayer et al, The fight against disinformation and the right to freedom of expression.

¹⁶⁰ Ebd.

den Regeln der medienstaatsvertraglichen Plattformregulierung, die ebenfalls eine Selbstbevorzugung verhindern wollen. Allerdings unterscheiden sich die Zielsetzungen der Regeln. Der Digital Markets Act zielt auf fairen (ökonomischen) Wettbewerb. In der Beurteilung der Bevorzugungsfälle würde bei der Anwendung des Digital Markets Acts Aspekte der Meinungs- und Medienvielfalt ausgeblendet. Diese sind aber bei der Beurteilung medienrechtlicher Fragen zentral, weshalb eine solche Regelung im Medienstaatsvertrag richtig aufgehoben ist. Das ausdifferenzierte System der medienstaatsvertraglichen Plattformregulierung blendet ökonomische Macht zunächst aus und bezieht vor allem Meinungsbildungsaspekte ein. Dies ist auch geboten. Eine rein wettbewerbsrechtliche Beurteilung medienrechtlicher Fälle wäre nicht verfassungskonform.

THESENARTIGE ZUSAMMENFASSUNG

Umbruch im Audiomarkt

1. Im Audibereich ist der lineare Rundfunk weiterhin beliebteste Nutzungsart. Wichtiger Verbreitungsweg ist das Autoradio. Wachstumszahlen verbuchen aber auch die non-linearen Angebote wie Podcast und Audiotheken. Bei der Nutzung von Podcasts führt kaum ein Weg an den großen Plattformen vorbei.

Interessenlagen

2. Anbieter von Hörfunkinhalten haben ein Interesse daran, dass ihre Inhalte auf den Plattformen auffindbar sind und ein möglichst großes Publikum finden, denn dies ist zentral für die Refinanzierbarkeit von Angeboten. Plattformanbieter und Anbieter von Benutzeroberflächen haben ein Interesse daran, die Auffindbarkeit von Inhalten und Angeboten möglichst autonom zu bestimmen, dies zu monetarisieren und den Wünschen der Nutzer gerecht zu werden. Diese wiederum wünschen sich eine verbesserte Auffindbarkeit von regionalen oder lokalen Inhalten. Die Medienregulierung ist dem Vielfaltsziel aus Art. 5 GG verpflichtet.

Auffindbarkeitsregeln

3. „Aufmerksamkeit“ und Auffindbarkeit durch entsprechende Platzierung von Inhalten und Angeboten können grds. zum Vertragsgegenstand zwischen Inhaltanbieter und Plattformanbieter gemacht werden. Dem kann und muss der Gesetzgeber aber Grenzen durch das Auffindbarkeitsrecht setzen. Art. 5 GG verpflichtet die Landesgesetzgeber, die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten. Es muss sichergestellt werden, dass die Vielfalt der Meinungen in den Medien möglichst in vollständiger Breite abgebildet und vermittelt wird. Solche Vorgaben an die Online-Plattformen können auch zur Sicherung der lokalen Meinungs- und Medienvielfalt gerechtfertigt oder sogar geboten sein.
4. Das Bundesverfassungsgericht betont jüngst, dass neue Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege ermöglichen. Es erkennt einerseits das vermehrte komplexe Informationsaufkommen und einseitige Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes andererseits. Dieser Gefahrenlage kann u.a. durch Auffindbarkeitsregeln für Public Value Inhalte vorgebeugt werden.

Auffindbarkeit der Angebote von NRW-Hörfunkanbieter

5. Der Gesetzgeber hat mit § 84 MStV erstmals Auffindbarkeitsregeln auch für Online-Plattformen eingeführt. Die Regelung folgt einem abgestuften System. Sämtliche NRW-Hörfunkanbieter sind grundsätzlich unter dem Kreis der Berechtigten und haben ein Recht auf Umsetzung der Auffindbarkeitstatbestände bezüglich ihrer Angebote und Inhalte. Für die Auffindbarkeitsregeln kommt es auf das Vorliegen einer Medienplattform an. Der Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregeln wird dadurch deutlich eingeschränkt. Viele der für Audioangebote relevanten Online-Plattformen unterfallen dem Regelwerk nicht. Der Gesetzgeber sollte den Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregulierung deshalb erweitern.
6. Der Landesgesetzgeber könnte zur Absicherung der Auffindbarkeit lokaler und regionaler (Audio)-Inhalte im Digitalen flankierend Regelungen im LMG NRW erlassen. Eine solche Regelung für das Gebiet des Bundeslandes dürfte aber nicht die MStV Regeln „überschreiben“. Sachlich gerechtfertigt könnte eine solche Regelung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des gemeinwohlorientierten „Zwei-Säulen-Modells“ sein. Nötig wäre sie, wenn die bestehenden Regeln in § 84 MStV zur Sicherung der lokalen Vielfalt im Hörfunk NRW nicht ausreichen. Denkbar wäre eine Norm im LMG NRW mit folgendem Wortlaut:

„Die Angebote des lokalen Hörfunks nach Abschnitt 7 dieses Gesetzes leisten in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesland und sind auf dem Gebiet des Bundeslandes mithilfe entsprechender technischer Möglichkeiten in ihrem jeweiligen Verbreitungsgebiet leicht auffindbar zu machen im Sinne des § 84 Abs. 3 und 4 MStV. Das Weitere regelt die Landesanstalt für Medien NRW in einer Satzung.“

7. Es empfiehlt sich der Aufbau einer NRW-Audiothek für die lokalen Hörfunkanbieter in NRW. Die Auffindbarkeitsregeln des MStV privilegieren solche Mediathek-Apps. Zudem wäre das Angebot auch gut im Public Value Verfahren gerüstet. Mit einer Funktion zur Geolokalisierung könnte die Auffindbarkeit der Sender nach den Verbreitungsgebieten aufgeteilt werden. Die Landesanstalt für Medien NRW könnte im Rahmen ihres Auftrags unterstützend, koordinierend oder fördernd tätig werden.

Regionale und lokale Angebote als Public Value

8. In der Plattformregulierung des Medienstaatsvertrags findet sich die Wertung, dass regionale und lokale Angebote besonders schutzwürdig sind. Bezüglich der Erfüllung der Public Value Kriterien können sie technisch, organisatorisch und argumentativ unterstützt werden. Nachrichtliche Berichterstattung über politisches oder zeitgeschichtliches Geschehen und regionale und lokale Informationen muss der NRW-Lokalfunk bereits von Gesetzeswegen senden. Nach § 53 Abs. 1 Satz 2 LMG NRW müssen Lokale Programme das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten.
9. „Nutzungsreichweite“ ist ein zulässiges Sortierkriterium des Medienstaatsvertrags. Dieses Kriterium ist für den lokalen Hörfunk in NRW nachteilig. Die NRW-Lokalfunksender haben per Gesetz ein lokal begrenztes Verbreitungsgebiet, das in der Regel dem eines Kreises entspricht. Bei der Anwendung dieses Kriteriums entspricht es Billigkeitsgründen und den Zielen der Plattformregulierung, den jeweiligen lokalen Hörfunksendern die Reichweite des Mantelprogramms von Radio NRW anzurechnen.

Public Value Verfahren

10. Im Sinne des Vielfaltsziels könnte darüber nachgedacht werden, Anbietern, die sich erfolglos um den Public-Service-Status beworben haben, eine „zweite Chance“ einzuräumen und den Antrag nachzubessern. Dass das Verfahren nur alle 3 Jahre durchgeführt wird, ist schwer zu rechtfertigen. Wenn in diesem Zeitraum eines der Public Value-Kriterien erfüllt wird (etwa Neueinstellung von ausgebildeten Journalisten, barrierefreie Angebote), wirkt sich dieses im schlechtesten Fall erst drei Jahre später auf die Auffindbarkeit i.S.d. § 84 MStV aus. Benachteiligt sind dabei auch Neugründungen, Neuzulassungen etc. Die Wirkung der Anreizregulierung wird gehemmt.

Sonderfall Automobil

11. Weder der Medienstaatsvertrag noch die entsprechenden Satzungen enthalten spezifische Regelungen für die Auffindbarkeit von Inhalten im Auto. Zentrales Stichwort ist aber die „Bedienbarkeit“. Diese bezieht sich etwa auf die verbauten vorherrschenden Infotainment-Systeme, die oft das sog. Mirroring (Erweiterung des Smartphone-Displays für bestimmte Applikationen) erlauben oder auf tief integrierte Streamingdienste zurückgreifen. Auffindbarkeit kann in diesem Nutzungskontext nicht ohne die Bedienbarkeit der Systeme hergestellt werden. Bedienbarkeit meint dabei die Erreichbarkeit von Inhalten in tatsächlicher Hinsicht. Gerade in diesem Bereich ist es unerlässlich, jeden Einzelfall zu beurteilen.

Nutzer- und Plattformautonomie

12. Durch Zurückschneiden der Nutzer- und Plattformautonomie ließen sich die Auffindbarkeitsregeln auch zugunsten der lokalen und regionalen Hörfunkangebote weiter ausbauen. § 84 Abs. 6 MStV könnte dahingehend umformuliert werden, dass neben den eigenen Favoritenlisten stets Public Value Inhalte inklusive lokaler Inhalte angezeigt werden müssten. Dies entspräche der „Filterblasen-Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts. Die Plattformautonomie tritt regelmäßig hinter das Vielfaltsziel zurück.

Unterstützung durch Landesmedienanstalten

13. Die Landesmedienanstalten könnten die Hörfunkanbieter beraten bzgl. ihrer Auskunftsansprüche gegenüber Plattformen zur tatsächlichen Sortierung, Anordnung und Abbildung. Die von Medienintermediären zu veröffentlichenden zentralen Kriterien für Aggregation, Selektion und Präsentation könnten aufbereitet werden und lokalen Hörfunkanbietern zur „Suchmaschinenoptimierung“ ihrer Inhalte bereitgestellt werden. Die im Public Value Verfahren gewonnen Erkenntnisse können mit der Öffentlichkeit geteilt werden. Im Public Value Verfahren können Lokalradios beraten werden hinsichtlich Argumentation und gefördert werden hinsichtlich technischer Kriterien wie bspw. barrierefreier Angebote.

Weiterentwicklung der Auffindbarkeit durch Design- und Architekturvorgaben

14. Der Anwendungsbereich der Auffindbarkeitsregeln zur Sicherung des Vielfaltsziels muss ausgeweitet werden. Auch soziale Netzwerke sollten durch Auffindbarkeit für Public Value positiv zur Vielfalt verpflichtet werden. Es bieten sich Design- und Architekturvorgaben an. Public Value Inhalte könnten einen Auffindbarkeits-Bonus in der algorithmischen Bewertung der Relevanzkriterien bekommen. Der Aufbau einer gemeinsam betriebenen Medienplattform oder eines sozialen Netzwerks könnte vorangetrieben werden. Sollte es zu einer Auffindbarkeitsregelung für Public Value Inhalte kommen, bietet es sich an, diese auf Satzungsebene auszugestalten. Der zu erwartende hohe Detailgrad würde den Gesetzgeber überfordern.
15. Auffindbarkeit von lokalen und regionalen Inhalten könnten in dieses Konzept integriert werden. Etwa indem Public Value Inhalte in den algorithmischen Relevanzkriterien einen „Auffindbarkeitsbonus“ erhalten. Um dem Ziel lokaler Vielfalt zu entsprechen wäre wohl nötig, Standortdaten zu nutzen, um überhaupt gezielt lokale Inhalte ausspielen zu können. Zur Steigerung der Auffindbarkeit lokaler Inhalte bietet es sich an, diesen Beispielskatalog um die Kategorie „Lokales“ zu ergänzen. Diese Kategorie könnte auch als Designvorgabe zum Pflichtbestandteil der Benutzeroberflächen vorgeschrieben werden.

Digital Services Act

16. Die Vorgaben des Digital Services Acts betreffen einen deutlich größeren Kreis an Online-Plattformen. Sämtliche Empfehlungssysteme auf Benutzeroberflächen und Medienintermediären würden dieser Regulierung unterfallen. Dies entspräche auf nationaler Ebene einer Angleichung dahingehend, dass die Vorgaben aus § 93 MStV auch für Suchmaschinen auf Benutzeroberflächen nach § 84 Abs. 2 Satz 3 MStV gelten würden. Der DSA-E kennt auch den Gedanken, die Sichtbarkeit verlässlicher Informationsquellen zu verbessern – zunächst aber nur in Notfallsituationen bzw. im Rahmen der Selbstregulierung über das Risk-Assessment. Es wird empfohlen, dass der DSA-E die Plattformen verpflichten sollte, mindestens eine Option anzubieten, die auf die Erhöhung der Vielfalt der Inhalte abzielt und dabei auch die lokale und regionale Medienvielfalt berücksichtigt.

IMPRESSUM

Herausgeberin:

Landesanstalt für Medien NRW
Zollhof 2
D-40221 Düsseldorf

info@medienanstalt-nrw.de
www.medienanstalt-nrw.de

Verantwortlich:

Sabrina Nennstiel (Leiterin Kommunikation)
Dr. Meike Isenberg (Leiterin Forschung)

Autor:

Jan Christopher Kalbhenn, LL.M. (Amsterdam)

Gestaltung:

Merten Durth (disegno kommunikation GbR)

Diese Publikation wird unter der Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht
(CC BY-SA 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>