

# Plattformregulierung im MStV und im Unionsrecht

## – Was brachte das Public Value-Verfahren?

Stephan Ory

2024 feiert der Privatfunk in Deutschland seinen vierzigsten Geburtstag mit der einen oder anderen Gedenkveranstaltung. Eine Erfolgsgeschichte sei das; ein Beweis dafür, dass Regulierung wirkt.<sup>1</sup> Die Geburtstagsfeiern einer Branche sind wie die runden Geburtstage im Familienkreis: nihil nisi bene. Im grauen Alltag wird man da schon mal einmal deutlicher.

### I. Regulierung von Inhalten, Technik und Plattformen

*Georgios Gounalakis*, dem dieser Beitrag gewidmet ist, analysierte etwa zur Mitte der genannten Zeitspanne das Regulierungssystem angesichts der sich abzeichnenden Digitalisierung:

*Diesem Konvergenzprozess der Medien wird die gegenwärtige Medienordnung, die auf einer horizontalen Regulierung der Telekommunikation und einer davon getrennten, vertikal abgestuften Regulierung der Medien aufbaut, nicht mehr gerecht. Sie beruht auf normativen Vorgaben, die teils unübersichtlich, teils unklar, teils unkoordiniert und über eine Vielzahl von Gesetzen des Bundes und der Länder verteilt sind. Es besteht Einigkeit, dass die derzeit heterogenen Aufsichtsstrukturen gestrafft und die Kompetenzen möglichst weitgehend unter einem Dach gebündelt werden sollen, weil die gegenwärtige, zersplitterte Aufsichtsstruktur nicht im Stande ist, die Defizite des materiellen Rechts aufzufangen.<sup>2</sup>*

Gounalakis entwickelte Vorschläge für die weitere Entwicklung des Modells abgestufter inhaltlicher Regulierung, das sich an der Meinungsrelevanz orientiert. Ökonomische und nicht-ökonomische Regulierungsziele

---

1 Symposium der BLM und des IUM „40 Jahre privater Rundfunk oder wie Regulierung (Rundfunk-)Freiheit sichert!“, [blm.de/de/wir-fuer-sie/blm-events/events-2024/rechts-symposium.cfm](http://blm.de/de/wir-fuer-sie/blm-events/events-2024/rechts-symposium.cfm), Stand 27.02.2024.

2 Gounalakis, Regulierung von Presse, Rundfunk und elektronischen Diensten in der künftigen Medienordnung, ZUM 2003, 180.

sollten Zielpunkte sein. Er verwies auf „sich abzeichnende Vorgaben des EU-Rechts“.

Aber schon vor dem Urknall<sup>3</sup> im Ludwigshafener Medienlabor am 1. Januar 1984 gab es eine breite Diskussion der neuen technischen Perspektiven<sup>4</sup> mit kontroversen politischen Bewertungen, z.B. zum Thema „Ein anderer Rundfunk eine andere Republik“<sup>5</sup>. *Martin Bullinger* formulierte bereits 1980 sehr weitreichende Überlegungen, die die technischen Entwicklungen antizipierten.<sup>6</sup> Er verwies darauf, dass Inhalteregulierung von der Regulierung der Vertriebswege losgelöst sei, dass digital die Inhalte in „Containern“ über das geschickt werden, was wir heute Infrastruktur nennen. Der Begriff der „Datenautobahn“ war längst noch nicht geprägt (und wieder vergessen<sup>7</sup>). *Bullinger* beobachtete Videotext, Bildschirmtext und Kabelfernsehen und leitete daraus „Elemente der Individualisierung des Rundfunks“ ab. Dabei sprach er von der „Dissozierung des Gesamtprogramms nach Auswahl“ durch zukünftige technische Mittel.

Die klugen Hinweise zu Beginn und in der Halbzeit des Privatfunks haben jeweils nur wenig praktische Folgen gehabt. Am Anfang gab es „Lizenzen“, bei denen einzelne terrestrische Übertragungsfrequenzen oder Kanäle auf dem Satelliten oder im Kabel vergeben wurden<sup>8</sup>. Technik und Inhalte waren nicht getrennt und die Verbreitungstechnik war noch Sache des Staats<sup>9</sup>. Später gab es den „Medienführerschein“<sup>10</sup> - die Trennung zwischen der Zulassung eines Rundfunkprogramms und der medienrechtlichen Zuweisung von Übertragungsressourcen für seine Verbreitung. Mit Entlassung der Fernmeldetechnik aus der Aufgabe des Staates ergab sich im Laufe der

---

3 Zur Entstehung des Schlagworts, *Ory/Sura*, Der Urknall im Medienlabor - Das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen, Berlin 1987, S. 5.

4 So etwa Kommission für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme (KtK), Telekommunikationsbericht, Bonn, 1976.

5 Vgl. *Thomas*, Ein anderer Rundfunk - eine andere Republik oder die Enteignung des Bürgers, Bonn, 1980.

6 *Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden, 1980.

7 Ein „Nachruf auf die »Datenautobahn«“ findet sich bei umblaetterer.de/2010/05/20/nachruf-auf-die-datenautobahn/, Stand 27.02.2024.

8 Die Begriffe variierten, vgl. zur Nutzungsgenehmigung im Politprojekt Rheinland-Pfalz: *Ory*, Freiheit der Massenkommunikation, Frankfurt am Main, 1987, S. 77.

9 Siehe „Bundespost“ als Ausgangslage des 1. Rundfunkurteils des BVerfG, BVerfGE 12, 205-264, Rn. 82 ff - juris.

10 *Birkert/Reiter/Scherer*, Landesmediengesetz Baden-Württemberg - Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart, 1993, S. 109.

Zeit das dritte Element, nämlich die telekommunikationsrechtliche Zuteilung von Frequenzen durch die Bundesnetzagentur an Infrastrukturbetreiber unter Beachtung der „rundfunkrechtlichen Festlegungen“ der Länder – heute § 96 Abs. 1 TKG und spezifiziert in der Verwaltungsvorschrift Rundfunk (VV RuFu)<sup>11</sup>. Das reicht allerdings nur so weit, wie es sich um eine hoheitliche Aufgabe des Bundes (§ 2 Abs. 1 TKG handelt, was nur bei dem frei im Raum verbreiteten Signal<sup>12</sup> der Fall ist, die als Ressource international Deutschland zur Verfügung gestellt wurde<sup>13</sup>. Diese Art der Verknüpfung von medienrechtlichen Vorgaben und telekommunikationsrechtlicher Bindung endet demnach dort, wo der Staat bei der Bereitstellung der Infrastruktur keine hoheitliche Funktion mehr hat.

Auf medienrechtlicher Ebene rückte damit das ins Visier, was wir heute als die „Plattformregulierung“ bezeichnen: das Verhältnis der Inhalteanbieter zu denjenigen, die der Funktion nach technische Infrastrukturen bereit stellen, sei es eigene oder als Dienstleistung auf der Infrastruktur Dritter<sup>14</sup>. Sie halten als Gatekeeper den Zugang der Medien zum Nutzer und umgekehrt der Nutzer zu Inhaltsangeboten in der Hand. Deren Regulierung hat sich recht widersprüchlich entwickelt: einerseits geht es um Vorgaben, welche Inhalte sie berücksichtigen sollen; andererseits wurden und werden Plattformen von der Verantwortung für von Ihnen verbreitete Inhalte freigestellt<sup>15</sup>, was sonst äußerungsrechtlich als Verbreiterhaftung<sup>16</sup> zu diskutieren wäre.

Die Plattformregulierung wird im Weiteren untersucht, wo sie sicherstellen will, dass Inhalteanbieter mit ihrem Content vom Publikum wahrgenommen werden. Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen sollen

---

11 [bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Frequenzen/Verwaltungsvorschriften/VV\\_RuFu.pdf](https://bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/Verwaltungsvorschriften/VV_RuFu.pdf).

12 Hahn/Hartl/Dorsch in: Scheuerle/Mayen, TKG-Komm., 3. Aufl., München 2018, Vor § 52, Rn. 4 f.

13 Vgl. Roth/Ruhnau in: Göppert/Schützt, TKG-Komm., 5. Aufl., München 2023, Vor §§ 87 ff Rn. 30 ff.

14 Vgl. die Differenzierung zwischen infrastrukturgebundene und nicht infrastrukturgebundene Medienplattformen in § 78 MStV.

15 Vgl. die Entwicklung von § 5 TDG (1997 bis 2007); Art. 12 ff Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft – ECRL, umgesetzt in § 7 TMG (2007); ab 2024 in Art. 4 ff DSA.

16 Vgl. Burkhardt/Peifer in: Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 6. Aufl., Köln 2018, Kap. 10 XII, Rn. 207 ff.

die Regelungen zum Public Value (§ 84 Abs. 3 MStV) sein.<sup>17</sup> Dabei sollen zwei Aspekte hier bewusst ausgeklammert bleiben: Zum einen wird dem Hinweis von *Gounalakis*<sup>18</sup> auf Defizite beim Medienkartellrecht nicht nachgegangen; zum anderen wird die verfassungsrechtliche Position der Infrastrukturunternehmen und Plattformen nicht ausgeleuchtet.

## II. Anreizregulierung und Public Value-Verfahren

Die Medienregulierung soll Vielfalt erzeugen – eine allgemein anerkannte Aussage, die in ihrer Abstraktheit vermutlich einen eigenen Beitrag verdient, wenn man die in dem Satz liegenden gedanklichen Voraussetzungen offenlegen wollte. In der ursprünglichen Konzeption zu Beginn des Privatfunks sollte das dadurch bewerkstelligt werden, dass dem Publikum in der überschaubaren Anzahl der zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten jeweils das Programm zur Verfügung gestellt wird, dessen Inhalte am vielfältigsten erschienen – aus einer Ex-ante Bewertung. Dafür sind die pluralistisch zusammengesetzten Gremien der Medienanstalten zuständig. Auch nach der zuvor beschriebenen Trennung von Zulassung und Zuweisung wurde das Konzept der Auswahlentscheidung nach Vielfaltsgesichtspunkten fortgesetzt - bei jeder einzelnen Frequenzzuweisung. Dies ist solange möglich, wie ein Bundesland nach seinem Landesrecht über die inhaltliche Belegung der aus dem Betrieb der Frequenz resultierenden Übertragungskapazität entscheiden kann – also nicht mehr bei privat errichteten Kabelnetzen, Satellitenkanälen oder im Internet - die medienrechtliche Seite des zuvor beschriebenen Befunds für die telekommunikationsrechtliche Frequenzvergabe.

Beim Kabelfernsehen wurde ein Belegungsregime auf Basis des § 35 (später § 52) RStV entwickelt, wonach der Betreiber einer Kabelanlage die erforderlichen Übertragungskapazitäten für die zeitgleiche und unveränderte Weiterverbreitung von Programmen zu Verfügung stellen musste. Das war kein Anspruch des Programmveranstalters gegen den Betreiber, sondern eine öffentlich-rechtliche Pflicht des Betreibers.<sup>19</sup> Diese Regulierung wurde

---

17 [die-medienanstalten.de/public-value](http://die-medienanstalten.de/public-value), Stand 27.02.2024.

18 *Gounalakis*, Die Sicherung der Meinungsvielfalt als aktuelle Herausforderung an die Politik, FS Dörr, Heidelberg 2022, S. 701 ff.

19 Vgl. mit einer Übersicht über die landesrechtlichen Vorschriften: *Dörr*, Die Kabelbelegungsregelungen in den Landesmediengesetzen und der Anspruch auf unentgeltli-

anfangs mit der Knappheit der Kabelkanäle begründet. Später wurde beim digitalen Kabel angesichts größerer Kapazitäten differenziert: man behalf sich mit Must-Carry-Regelungen - die vorgaben, welche Programme zwangsläufig transportiert werden mussten, mit Can-Carry - einem Bereich aus welchem der Kabelbetreiber eine Auswahl treffen konnte - und einem dritten Bereich, in dem eine freie Entscheidung zu Belegungen möglich war.<sup>20</sup> Geblieben ist davon heute die Plattformregulierung unter anderen Vorschriften zur Belegung infrastrukturgebundener Medienplattformen (§ 81 MStV) und den Vorgaben für die Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen (§ 84 MStV).

Das Public Value-Verfahren verbindet diese Vorgaben an Plattformen mit dem regulatorischen Ziel, den Inhalteanbietern Vielfaltsvorgaben mitzugeben, auch wenn das bei der Zulassung - etwa durch Nebenbestimmungen - nicht mehr möglich ist. Das Ziel der Vielfaltssicherung wird mit einer doppelten Stoßrichtung verfolgt: gegenüber den Plattformen mit der Vorgabe, bestimmte Angebote sichtbar zu machen, und gegenüber den Inhalteanbietern mit dem Ansporn, sich diese Sichtbarkeit durch besonders vielfältigen Inhalt im Vergleich zu Wettbewerbern zu verdienen. Das Konzept wurde als „Anreizregulierung“ diskutiert.<sup>21</sup> Wer – gegebenenfalls freiwillig – besonders vielfältige Angebote macht, soll davon profitieren, indem er mehr Verbreitungschancen<sup>22</sup> bekommt und angesichts der ausschließlich zur Finanzierung vorgesehenen Werbeeinahmen durch höhere Reichweiten auch mehr ökonomische Chancen erhält.

§ 84 Abs. 3 MStV will das ins Werk umsetzen. Zunächst muss der in einer Benutzeroberfläche vermittelte Rundfunk in seiner Gesamtheit auf der ersten AuswahlEbene unmittelbar erreichbar und leicht auffindbar zu sein. Dann müssen die Public Value-Angebote „innerhalb des Rundfunks ... leicht“ gefunden werden. Das betrifft zum einen alle gesetzlich bestimmten

---

che Durchleitung des Fernsehprogramms Premiere zu den angeschlossenen Haushalten, ZUM 1997, 337; zum späteren Stand unter Einfluss des Unionsrechts: Dörr, Die rechtliche Einordnung der Must-carry-Regelung im Rundfunkstaatsvertrag und in den Landesmediengesetzen, ZUM 2013, 81.

20 Zum Übergang: Hahne, Kabelbelegung und Netzzugang - Rechtsfragen des Zugangs von Programm- und Diensteanbietern zum Breitbandkabelnetz, München 2003.

21 Schulz/Held, Regulierung durch Anreize - Optionen für eine anreizorientierte Regulierung der Leistungen privater Rundfunkveranstalter im Rundfunkstaatsvertrag, Berlin 2011.

22 Schulz/Held sprachen vom „privilegierten Zugang zu Infrastrukturen“, aaO. (Fn. 21), S. 69, 76; andere Anreize waren ebenfalls Bestandteile der konzeptionellen Überlegungen.

beitragsfinanzierten Programme. Alle öffentlich-rechtlichen Programmangebote - gleich welchen Inhalts und gleich in welchem Verbreitungsgebiet - sind also per se Public Value. Ob der Mediengesetzgeber das heute in Zeiten der Krise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Diskussion um seinen Auftrag und seiner Struktur einschließlich der Notwendigkeit einzelner Angebotsformen noch so sehen würde, wäre wiederum ein eigenständiges Thema. Jedenfalls beschert diese Regelung eine große Anzahl an besonders leicht vom Konsumenten erreichbaren Programmen.

Bei den privaten Rundfunkprogrammen sind durch das Gesetz diejenigen hervorgehoben, die regionale Fensterprogramme (§ 59 Abs. 4 MStV) transportieren müssen, also die beiden bundesweit verbreiteten reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme. Im Übrigen sind die privaten Programme zu bestimmen, „die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“. Sie zu bestimmen war Gegenstand eines Verfahrens der Medienanstalten, die dazu die „Satzung zur Durchführung der Vorschriften gemäß § 84 Abs. 8 Medienstaatsvertrag zur leichten Auffindbarkeit von privaten Angeboten (Public-Value-Satzung)“<sup>23</sup> erlassen haben. Federführend hat die Landesanstalt für Medien NRW das Verfahren<sup>24</sup> ab Herbst 2021 durchgeführt. Auf Basis der Entscheidung der ZAK wurden Antragsteller für einen Zeitraum von drei Jahren bestimmt; Ergebnis ist eine Auflistung aller als „Public Value“ bestimmter Angebote. „Diese Bewegtbild-, Audio- und Telemedienangebote machen sich um die Meinungsvielfalt besonders verdient und müssen zukünftig beispielsweise auf Smart-TVs und anderen Benutzeroberflächen für Nutzerinnen und Nutzer leichter auffindbar sein“<sup>25</sup>, fasst das die Website der Medienanstalten das Ergebnis zusammen.

Der entsprechende Antragsbogen, der die Programmleistungen des jeweiligen Antragstellers abfragte, erinnerte – der grundlegenden Konzeption folgend – stark an das, was bei Zuweisungsentscheidungen an Information erbeten wurde. Es wurde keine Anzahl von „Public Value-Programmplätzen“ ausgeschrieben, sondern jedes Angebot, dass die Kriterien erfüllte, bekam dieses Prädikat. Bei den privaten Angeboten erwies sich die Bestimmung in § 84 MStV als schwierig, wenn sie nur auf Angebote abstellt, die einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten. Bei wörtlicher Anwendung der Norm wären alle regionalen, auch lan-

---

23 [die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/satzungen#c7181](http://die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/satzungen#c7181), Stand 27.02.2024.

24 [die-medienanstalten.de/ausschreibung-public-value](http://die-medienanstalten.de/ausschreibung-public-value), Stand 27.02.2024.

25 [die-medienanstalten.de/public-value](http://die-medienanstalten.de/public-value), Stand 27.02.2024.

desweiten Angebote der Privaten nicht berücksichtigungsfähig<sup>26</sup> gewesen. Zum einen ergab sich so ein Ungleichgewicht zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren regionale Angebote, wie dargelegt, schon vom Gesetz als Public Value geadelt waren. Der Wortlaut der Norm stieß sich daran, dass der Privatfunk Ländersache ist und nach sehr landesspezifischen Vorstellungen ausgestaltet ist, insbesondere beim Radio. Verfahrensmäßig behalf man sich, indem die Rubrik „regional“ in der Summe als bundesweit von Belang angesehen wurde. Dies hatte zur Folge, dass so gut wie alle regionalen privaten Angebote als Public Value anerkannt wurden, jedoch in der Summe und in der jeweiligen Region als Teilmenge gedacht.

Am Ende des Verfahrens standen Listen mit Angeboten. Die Bescheide, dass ein Angebot Public Value sei, ergingen zwar an jeden einzelnen Programmabreiter. Für die Infrastrukturbetreiber, die § 84 MStV zu beachten haben, war die Auflistung im Überblick sinnvoll, obwohl es rechtlich allenfalls eine Empfehlung ist, wie die besondere Auffindbarkeit umzusetzen ist. Beim Fernsehen zeigte sich rasch die bundesweite TV-Liste, wie sie früher von den Branchenbeteiligten – Sendern, Infrastrukturbetreibern und Geräteterstellern – faktisch gehandhabt worden war. Beim Hörfunk wurden die Listen bis hinunter zu Regierungsbezirken (oder entsprechenden Äquivalenten) diskutiert, da die bundeseinheitliche Rubrik „Regionales“ vor Ort jeweils einen anderen Inhalt hat. Das ergibt<sup>27</sup> eine Sammlung von Listen auf 110 Seiten.

### III. Auffindbarkeit vs. Zugangsrecht

§ 84 Abs. 3 MStV bestimmt, dass Angebote des Public Value leicht auffindbar sein müssten. Das ist – sowohl aus Sicht des Inhalteanbieters als auch aus Sicht des Nutzers – die halbe Miete, denn ein Zugangsanspruch des Inhalteanbieters zur Plattform ist das nicht. Erst wenn sein Inhalt auf der Plattform ist, greift die Regelung. Auch wenn ein Inhalt den allerschönsten Public Value darstellt, ist die Plattform grundsätzlich frei, ihn zu berücksichtigen oder nicht, sofern es sich nicht um eine infrastrukturgebundene

---

26 Zur Bedeutung der lokalen und regionalen Ebene bei der Auffindbarkeit von Inhalten vgl. Cappello (Hrsg.), Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2023, S. 72.

27 Die medienanstalten.de/fileadmin/user\_upload/die\_medienanstalten/Themen/Public\_Value/Gesamtdokument\_Public-Value\_Audio\_v2.pdf, Stand 27.02.2024.

Plattform nach § 81 MStV handelt, für die Belegungsvorschriften gelten. Alle Online-Plattformen, die over the top (OTT) ohne eigene Infrastruktur kommen, haben keinerlei Zugangsregelungen zu beachten. Es gelten kartellrechtliche und medienrechtliche flankierte Diskriminierungsverbote.

In den Anhörungen zum MStV hatten die Inhalteanbieter einen Zugangsanspruch gefordert.<sup>28</sup> Die Medienpolitik folgte dem nicht, vermutlich aus den Erfahrungen der Streitigkeiten, die die Must-Carry-Regelungen im Bereich des Kabels ausgelöst hatten; die Frage war: welche Vergütungsansprüche durften die Kabelnetzbetreiber aufrufen. Must-Carry war nicht Must-Free. An die entsprechenden, kartellrechtlich grundierten Auseinandersetzungen<sup>29</sup> soll hier nur erinnert werden. Die Politik suchte mit dem MStV die Lösung in einer Differenzierung. Zum einen sollte es Plattformen möglich sein, ein Gesamtangebot nach ihren Vorstellungen zu bündeln und im Wettbewerb zu anderen Plattformen anzubieten. Hier sollten Plattformen bei der Zusammenstellung ihres Angebotes zwar Vorgaben hinsichtlich besonderer Diskriminierungsverbote zu beachten haben, jedoch keinen direkten Zugangsverpflichtungen ausgesetzt werden. Wer hingegen keine solche in sich abgeschlossene Plattform anbietet, soll neben den allgemeinen kartellrechtlichen Vorgaben nur geringe medienrechtliche Diskriminierungsverbote, sowie Transparenzvorschriften gegenüber den Endnutzern beachten.

#### IV. Medienplattformen vs. Medienintermediäre

Die zuvor geschilderte Grundidee der differenzierten Beurteilung der Plattformen findet sich im MStV in den Begriffen der Medienplattformen einerseits und der Medienintermediäre andererseits. Beides sind elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, wie sie in § 2 Abs. 1 S. 3 MStV als Telemedien definiert sind.

Plattformen, die ein abgeschlossenes Gesamtangebot erstellen (Medienplattformen – § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV), dürfen zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Angebotsvielfalt Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien und die elektronische Presse (Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV) beim Zugang zu Medienplattformen nicht unmittelbar oder mittelbar unbillig behindern.

---

28 z.B. Stellungnahme der APR vom 27. September 2018, [privatfunk.de/thm/TextThe-men180927.html](http://privatfunk.de/thm/TextThe-men180927.html), Stand 27.02.2024.

29 Etwa zur Einspeisung und deren Konditionen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk BGH, Urteil vom 16. Juni 2015 – KZR 3/14.

Auch dürfen sie einzelne Angebote gegenüber gleichartigen Angeboten nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. Die Zugangsbedingungen, insbesondere Entgelte und Tarife, sind gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt offenzulegen (§ 83 Abs. 1 MStV) und im Rahmen der Vorschriften des TKG so zu gestalten, dass auch regionale und lokale Angebote zu angemessenen Bedingungen verbreitet werden können (§ 83 Abs. 2 S.1 MStV). Die Auswahlkriterien bei der Bildung des Gesamtangebots der Plattform sind transparent zu machen (§ 85 MStV).

Plattformen, die Inhalte Dritter aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren, ohne diese zu einem Gesamtangebot zu bündeln (Medienintermediäre – § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV), haben geringere Vorgaben bei Transparenz (§ 93 MStV) und Diskriminierungsverbote (§ 94 MStV) zu beachten.

Die Zusammenstellung eines Gesamtangebots ist maßgebliches Unterscheidungskriterium.<sup>30</sup> Es stellen sich drei Fragen: Was ist Gegenstand der Zusammenfassung? Was ist ein Gesamtangebot? Und was ist die Tätigkeit des Zusammenfassens? Zu wichtigen Details „schweigt sich (der MStV) aus“<sup>31</sup>.

Die Zusammenstellung betrifft fremde – nicht ausschließlich solche der Plattform – publizistischen Angebote, wozu auch die softwarebasierten Anwendungen zur Ansteuerung derartiger Inhalte gehören. Der Begriff des publizistischen Angebots findet sich im MStV nicht. Er spricht von „Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 MStV“. Es handelt sich dabei um unterschiedliche Ausformungen von Angeboten, die wegen ihrer Inhalte eine besondere Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung und damit für die politische Willensbildung und die Demokratie haben.

Wann ist ein „Gesamtangebot“ zusammengestellt? Das ist nach dem Einzelfall zu bewerten. Indizien können Gestaltung, Inhalt, Empfängerkreis und technische Struktur sein.<sup>32</sup> Als negative Abgrenzung nennt die Begründung: Ein Gesamtangebot scheidet aus, wenn Dritten die Möglichkeit des Angebots jeweils eigener Inhalte eingeräumt wird, etwa in sozialen Medien oder App-Stores. Für die positive Umschreibung des Gesamtangebots kann es nicht auf eine statische Abgeschlossenheit ankommen; Änderungen im

---

30 Zu den Abgrenzungen Ory, Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen?, ZUM 2021, 472.

31 Martini in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2. Aufl., München 2012, § 2 MStV, Rn. 105.

32 ModStV-Begründung, B. § 2, S. 11.

Angebot sind unschädlich. Dabei ist die Perspektive auf den Gatekeeper aus zwei Richtungen hilfreich, nämlich vom Anbieter und vom Nutzer. Danach handelt es sich um ein Gesamtangebot, wenn bei einem der beiden auf der Basis der genannten Indizien der Eindruck entsteht, dass der Gatekeeper eine Auswahl nach eigenen Kriterien abschließend vornimmt.

Die Begründung<sup>33</sup> bietet zur Abgrenzung Beispiele, die im Regelfall zur Einstufung als Medienintermediär führen sollen: Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, User Generated Content-Portale, Blogging-Portale und News Aggregatoren. Je nach konkreter Ausgestaltung können auch App-Portale darunterfallen, wenn das Portal nicht als Gesamtangebot einzuordnen ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ohne wesentliche Hindernisse jedermann Apps in das Portal einstellen kann. Auch Sprachassistenten mit ihren unterschiedlichen Funktionen können von der Definition erfasst sein.

Das macht es nicht wesentlich klarer. Die Kommentierung bescheinigt „eine gewisse Unschärfe“<sup>34</sup> und stellt auf die Funktion der Medienintermediäre ab, die auf der einen Seite einen algorithmengesteuerten Zugang zu Inhalten und Informationen gleich welcher Art, die im Internet verbreitet werden, vermitteln. Dadurch wird Dritten ermöglicht, Inhalte jedweder Art einem globalen Markt kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich machen - selbst Inhalte, die früher der Individualkommunikation zugeordnet wurden - massenhaft zu verbreiten.

Es soll hier die Frage<sup>35</sup> aufgegriffen werden, wie Smart Speaker mit eigener App zu bewerten sind, die Drittplattformen, die Inhalte aggregieren, voreingestellt haben. Das Beispiel war Sonos als Anbieter von Hardware und Services, das mit TuneIn<sup>36</sup>, einer typischen und im Markt der beteiligten Radioanbieter nicht zu ignorierenden Plattform verbunden ist. Zugleich lässt Sonos andere Plattformen, wie etwa den Radioplayer zu, der seinerseits öffentlich-rechtliche und private deutsche Angebote bündelt.

Es geht TuneIn gerade nicht darum, ein Inhaltsangebot freigeistiger Radiostationen mit einer bestimmten Tendenz zu bündeln. Dies ist den Managern in Kalifornien völlig fremd. Sie wollen eine Aggregation erreichen, an

---

33 ModStV-Begründung, B. § 2, S. 13.

34 Dörr in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 98. Lieferung, 10/2023, 2.1 Funktion, Rn. 112.

35 Zur Kritik daran Ory, aaO. (Fn.30), S. 479 f.

36 tunein.com, Stand 27.02.2024.

der niemand vorbeikommt, die ein Endgerät<sup>37</sup> – sei es wie Sonos für den Küchentisch oder Autohersteller mit Dashboards, wo früher Radiogeräte installiert waren – auf dem Markt anbietet. Es ist also zu klären, ob es ein „Gesamtangebot“ darstellt, wenn eine Plattform darauf abzielt, jedes Angebot „mitzunehmen“ und nur diejenigen Radioprogramme außer Acht lässt, die mit den von ihm vorgegebenen Konditionen, wie die Aufteilung der Einnahmen aus vorgeschalteten Werbespots nicht einverstanden sind – das ist mehr als die aus der oben zitierten Begründung technische Funktionsprüfung<sup>38</sup>. Belegen die Radioanbieter, die sich der Macht der Plattform nicht beugen, dass es an dem Gesamtangebot fehlt, mit der für die Plattform angenehmen Folge, die Public Value-Vorgaben nicht beachten zu müssen?

Als Zwischenschritt der Gedankenführung soll laut.fm<sup>39</sup> in den Blick genommen werden. Das ist eine Plattform, auf der Nutzer ihr eigenes Web-radio machen können. Die Plattform klärt die Rechte mit den Urheberverwertungsgesellschaften, stellt die Infrastruktur und platziert im Gegenzug Werbung. Ein Angebot als Zulieferer für Endgerätehersteller findet nicht statt.

Stellt man beide Audio-Plattformen gegenüber, dann erfüllt laut.fm die von der Kommentierung zuvor hervorgehobene Funktion, Inhalte einem breiten Markt kostengünstig und nahezu ohne Zugangshindernisse zugänglich machen, die diese Möglichkeit nicht hatten. TuneIn hingegen will Angebote, die bereits selbst online verbreitet werden, zu einem einheitlichen Angebot zusammenstellen, das anstatt der Einzelangebote verbreitet und vor allem Dritten angeliefert wird. Damit ist laut.fm Medienintermediär. TuneIn will mit seiner technischen Funktion und organisatorischen Aggregation ein Gesamtangebot im Sinne der Begriffe des MStV schaffen und vermarkten. Es handelt sich um eine Medienplattform<sup>40</sup>, die die Vorgaben der §§ 78 ff MStV, darunter das Ergebnis des Public Value-Verfahrens zu beachten hat.

---

37 Die Oberfläche wird von dem Anbieter des Endgeräts gebaut, der sich damit im Wettbewerb unterscheiden will.

38 Technische Klauseln finden sich in den bekannten Verträgen nur am Rande. Klauseln, die sich auf die kollektiven Verträge der Radioverbände APR und VAUNET mit GEMA und GVL beziehen, sind mit den Verbänden auf die Widerspruchsfreiheit geklärt.

39 [laut.fm/pages/apply](https://laut.fm/pages/apply), Stand 27.02.2024.

40 Anders noch Ory, aaO. (Fn. 30), S. 480.

Das ist die Diskussion, die im Jubiläumsjahr 2024 zu TuneIn geführt wurde. Zu Beginn dieses Jahres wussten die Medienanstalten noch nicht, ob sie das Angebot als Medienplattform oder als Medienintermediär einschätzen wollten. Sie diskutierten zu dem Zeitpunkt also noch, ob TuneIn und letztendlich Sonos oder Automobilhersteller, die den Dienst auf Ihre Plattformen übernehmen, Normadressat des § 84 MStV sind.

## V. Benutzeroberfläche nach dem MStV

Die Plattformregulierung des MStV macht auch an der Benutzeroberfläche (§ 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV) fest. Sie dient „im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung“ von publizistischen Angeboten, wie sie oben skizziert sind. Es geht um „die textlich, bildlich oder akustisch vermittelte Übersicht über Angebote oder Inhalte einzelner oder mehrerer Medienplattformen, die der Orientierung dient“ – die moderne Form des „Fernsehprogramms“, das einst in der Tageszeitung täglich halbseitig veröffentlicht war. Neben der gebotenen Übersicht geht die Benutzeroberfläche weiter, denn sie ermöglicht unmittelbar die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen die unmittelbare Ansteuerung von publizistischen Angeboten ermöglicht. Der gesetzlichen Definition sind nicht abschließende Beispiele beigefügt wie etwa „Angebots- oder Programmübersichten“, die entweder isoliert bestehen oder Teil einer Medienplattform (§ 2 Abs. 2 Nr. 15 lit. a, b MStV) sind. In § 2 Nr. 15 lit. c MStV genannte „visuelle oder akustische Präsentationen auch gerätegebundener Medienplattformen“ zielen nicht zuletzt auf Sprachassistenten ab.

In der Wahrnehmung des Gesetzgebers ist die Benutzeroberfläche etwas Bekanntes. Das war die TV-Fernbedienung, auf der plötzlich die Netflix-Taste auftauchte – im Übrigen auch keine Erfindung der Neuzeit, sondern ITT Schaub-Lorenz verkaufte im Jahr 1969/70 ein Transistorradio mit der „goldenen Taste“ für die Europawelle des Saarländischen Rundfunks;<sup>41</sup> eine klare Bevorzugung auf der damaligen Benutzeroberfläche. Der Gesetzgeber dachte wohl auch an TV-Bildschirme, die sich zeigen, wenn das Gerät an den Strom angeschlossen wird. Hier soll sich das Fernsehen wiederfinden und nicht nur die Kacheln für Videoportale und Games, so die Diskussion nach dem Smart TV in der Begrifflichkeit der Funkausstellung des

---

<sup>41</sup> [sr.de/sr/home/der\\_sr/radiomuseum\\_transistor\\_ersetzt\\_roehre\\_100.html](https://sr.de/sr/home/der_sr/radiomuseum_transistor_ersetzt_roehre_100.html), Stand 27.02.2024.

Jahres 2012. Hier ändert sich ebenfalls die Praxis zunehmend durch Apps, API-Schnittstellen, die von verschiedenen Anbietern zur Anzeige von Informationen Dritter genutzt werden und schließlich vom Betriebssystem, die das Ganze irgendwie zusammenhalten, mit der Folge, dass die rechtliche Einordnung im Einzelfall schwierig ist.

Für die Anwendung dieses Teils der Plattformregulierung kommt es darauf an, ob nur solche Benutzeroberflächen gemeint sind, die mit einer Medienplattform in irgendeiner Weise verbunden sind. Die Definition spricht einerseits davon, dass eine Benutzeroberfläche die Übersicht über die Angebote einzelner oder mehrerer Medienplattformen vermittelt, andererseits heißt es zugleich, dass sie nicht auch Teil einer Medienplattform sein muss (§ 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. b MStV). Die Kommentierung<sup>42</sup> sieht die Benutzeroberfläche „zwingend“ im Bezug zu einer Medienplattform, nicht erfasst seien Übersichten über Inhalte, die im Internet frei verfügbar oder in „offenen Angeboten“ wie sozialen Medien oder Suchdiensten enthalten sind; ebenso wenig seien Benutzeroberflächen von Mediatheken erfasst, die nicht der Regulierung als Medienplattformen unterfallen. Dem ist zuzustimmen mit der Erweiterung, dass jedenfalls eine Medienplattform von der Oberfläche umfasst sein muss – wenn sie daneben auch andere Angebote wie etwa Medienplattformen abdeckt, dann löst sich die Benutzeroberflächen nicht von der Bindung des MStV, sondern muss für jedenfalls die Angebotsteile, die als Medienplattform gelten, die Vorgaben der §§ 78 MStV einhalten.<sup>43</sup>

## VI. Anwendungsfall In-Car-Entertainment

Für die Praxis soll wieder auf das Beispiel der Aggregation von Audio-Angeboten hingewiesen werden. Ein Dashboard im Auto, das einen als Medienplattform zu wertenden Dienst einbindet, um etwa das Gesamtangebot von Radio softwaremäßig zu implementieren anstatt ein Radiogerät zu verbauen, zeigt den Insassen eine Benutzeroberfläche im Sinne des MStV und muss die Angebote von Public Value besonders leicht auffindbar machen.

---

42 Dörr in: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner/Cole/Wagner, Medienstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 98. Lieferung, 10/2023, § 2 MStV.

43 Martini in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2. Aufl., München 2012, § 2 MStV, Rn. 112.

In diesem Sinn hat die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Medienanstalten im April 2024 im Fall von BMW entschieden. Mit der in Autos der Marken BMW und Mini verbauten Softwaren („In-Car-Entertainment-System“) könnten zumindest DAB+-Angebote angesteuert werden, was im Fall der Zusammenstellung von solcher Programme auf einem Multiplex durch einen Plattformbetreiber eben eine infrastrukturgebundene Medienplattform sei.<sup>44</sup> Während die BMW-Anwendung nicht selbst als Medienplattform gewertet wurden, ordnete die ZAK in einem parallelen Fall<sup>45</sup> eine Anwendung von Tesla als solche ein, da sie verschiedene Mediangebote zu einem Gesamtangebot zusammenfasst. Diese Rechtsanwendung erscheint folgerichtig.

## VII. Plattformregulierung im Unionsrecht

Zu dem hier weit als „Plattformregulierung“ verstandenen Lebenssachverhalt finden sich im Unionsrecht an verschiedener Stelle Vorschriften. Es kann differenziert werden zwischen Vorschriften, die die Inhalteanbieter und die Plattformen betreffen, sowie Vorschriften, die das Verhältnis der Plattformen zum Endnutzer im Auge haben.

Der wettbewerbliche Bereich zwischen Anbietern und Plattformen ist in Art. 7 Abs. 4a UGP-RL<sup>46</sup> angesprochen. Danach ist die Transparenz von Rankings von Suchmaschinen auf der Online-Benutzeroberfläche zur Verfügung zu stellen, jedoch bezogen auf Produkte im Rahmen von Online-Marktplätzen. Die Vorgabe ist national in § 5b Abs. 2 UWG umgesetzt worden.

---

44 Unter Berufung auf *Müller-Terpitz*, Rechtliche Einordnung von Audiosystemen und Sprachassistenten mit dem Fokus Auto, S. 21, [medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/NeueWebsite\\_0120/Presse/Pressemitteilung/Rechtsgutachten\\_Mueller-Terpitz\\_23II2022.pdf](http://medienanstalt-nrw.de/fileadmin/user_upload/NeueWebsite_0120/Presse/Pressemitteilung/Rechtsgutachten_Mueller-Terpitz_23II2022.pdf).

45 [die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/wegweisende-zak-entscheidung-erstmals-sind-in-car-entertainment-systeme-gegenstand-einer-medienrechlichen-entscheidung](http://die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/wegweisende-zak-entscheidung-erstmals-sind-in-car-entertainment-systeme-gegenstand-einer-medienrechlichen-entscheidung).

46 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) mit der Änderung vom 27. November 2019; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2005/29/oj>, Stand 27.02.2024.

Auch Art. 5 P2B-VO<sup>47</sup> regelt im Verhältnis der Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und der Anbieter von Online-Suchmaschinen zu ihren gewerblichen Nutzern, dass in den allgemeinen Geschäftsbedingungen die das Ranking bestimmenden Hauptparameter und die Gründe für die relative Gewichtung gegenüber anderen Parametern offenzulegen sind.

Art. 6 Abs. 5 DMA<sup>48</sup> geht über das Gebot der Transparenz im Rahmen des Ranking hinaus. Art. 6 Abs. 5 Satz 1 DMA untersagt die Selbstbevorzugung der Dienstleistungen und Produkte der Plattform gegenüber ähnlichen Dienstleistungen und Produkten eines Dritten beim Ranking der Produkte und der damit verbunden Konsequenzen. Das Ranking muss anhand transparenter, fairer und diskriminierungsfreier Bedingungen vorgenommen werden, Art 6 Abs. 5 Satz 2 DMA. Allerdings ist Normadressat ein „Torwächter“ (Gatekeeper) im Sinne des Art. 2 Abs. 1 DMA. Es muss sich um ein Unternehmen handeln, das zentrale Plattformdienste bereitstellt, worunter unter anderem Suchmaschinen, soziale Netzwerke und Video-Sharing Plattformen fallen (Art. 2 Abs. 2 lit. b, c und d DMA). Voraussetzung, die Verpflichtungen des Art. 6 DMA einzuhalten ist allerdings, dass ein Unternehmen ausdrücklich als Torwächter durch die Kommission benannt<sup>49</sup> ist, wozu Voraussetzung ist, dass es erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hat, einen zentralen Plattformdienst bereitstellt, der gewerbliche Nutzern als wichtiges Zugangstor zu Endnutzern dient und zugleich hinsichtlich seiner Tätigkeiten eine gefestigte und dauerhafte Position inne hat oder absehbar ist, dass es eine solche Position in naher Zukunft erlangen wird (Art. 3 Abs. 1 DMA). Amazon ist von der Kommission benannt; eine entsprechende Klage des Unternehmens ist anhängig und hat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu einer teilweisen Aussetzung<sup>50</sup> des Benennungsbeschluss der Kommission geführt. Allerdings ist die Handels-

---

47 Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1150/oj>, Stand 27.02.2024.

48 Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte); ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>, Stand 27.02.2024.

49 Zum Unterschied dieses Procederes im Vergleich zum kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren vgl. Käsb erg/Gappa in: Podszun, Digital Markets Act, Baden-Baden 2023, Art. 3, Rn. 2.

50 Europäisches Gericht, Beschluss vom 27. September 2023, curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=277901&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&

plattform (Amazon Store) als der zentrale Plattformdienst benannt, nicht aber der Smart Speaker Alexa. Benannt sind zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Beitrages ferner unter anderem von Meta die Dienste Facebook und Instagram, sowie die Angebote Pinterest, Snapchat, TikTok und von Twitter der Dienst X.

Die wesentlichen Vorschriften für Benutzeroberflächen finden sich in Art. 25 bis 27 DSA<sup>51</sup>. Angesprochen sind Online-Plattformen und ihre Online-Schnittstellen. Eine Online-Plattform ist durch Art. 3 lit. i DSA als Hostingdienst definiert, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet. Eine Online-Schnittstelle ist eine Software, wozu auch Webseiten oder Teile davon sowie Anwendungen einschließlich mobiler Apps gehören (Art. 3 lit. m DSA); das ist eine bewusst weite Definition. Dies wird besonderes im Zusammenhang mit der Definition des „aktiven Nutzers einer Online-Plattform“ (Art. 3 lit. p DSA) ersichtlich, bei dem es sich um einen Nutzer eines Dienstes handelt, der eine Online-Plattform nutzt, indem er unter anderem „den Inhalten der Online-Plattform ausgesetzt ist“, die diese zur Verfügung stellt und über ihre Online-Schnittstelle verbreitet. Art. 25 DSA verbietet Täuschung und Manipulation und ähnliche Beeinträchtigungen der Nutzer, wie sie gemeinhin durch „Dark Pattern“ beschrieben werden. Art. 26 DSA macht Vorgaben für die Präsentation von Werbung. Wesentlich ist die Vorgabe der Transparenz für Empfehlungssysteme in Art. 27 DSA, was ausdrücklich für Angebote gilt, die für die Meinungsbildung relevant sind<sup>52</sup>. Im Gegensatz zum ursprünglichen Entwurf der Kommission<sup>53</sup> gilt die nun in Art. 27 DSA geregelte Pflicht für alle Plattformen und nicht nur die sehr großen Online-Plattformen. Die sehr großen Plattformen (Art. 33 DSA), VLOPs genannt, haben ein Risikomanagement (Art. 34 f DSA) zu betreiben, dass sich inhaltlich etwa auf die Verbreitung rechtswidriger Inhalte bezieht. Art. 27 DSA sieht vor, dass in den allgemeinen Geschäftsbedingungen für Online-Plattformen die wichtigsten positiven und negativen Parameter für die Empfehlungssyste-

---

dir=&occ=first&part=1&cid=2846479; Rechtsmittel anhängig beim EuGH C-639/23 P(R), Stand 27.02.2024.

51 Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste); ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>, Stand 27.02.2024.

52 Grisse in: Hofmann/Raue, Digital Services Act, Baden-Baden 2023, Art. 27, Rn. 2.

53 COM(2020) 825 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0825>, Stand 27.02.2024.

me darstellt. Notwendig ist darzulegen, wie die Parameter beeinflusst werden. Positive Anforderungen mit dem Ziel der Vielfaltssicherung sind nicht ersichtlich.

Art. 17 EMFA<sup>54</sup> befasst sich mit Inhalten von Mediendienstleistern auf VLOPs. Inhalteanbieter können sich unter Hinweis darauf, dass sie als solche einer Regulierung unterliegen, bei der Plattform registrieren. Falls diese einen Inhalt eines solchen Anbieters löschen oder die Sichtbarkeit einschränken will mit der Begründung, dass dieser Inhalt mit ihren Geschäftsbedingungen unvereinbar ist, muss die Plattform zuvor den Inhalteanbieter kontaktieren. Kommt im Dialog keine einvernehmliche Einigung zu Stande, kann sich das im EMFA neu geschaffene Board (Art. 8 EMFA) einschalten. Dieses bringt fallunabhängig zwischen Inhalteanbietern und den betroffenen Plattformen einen strukturierten Dialog in Gang (Art. 17 EMFA). Das ist keine Vorgabe zur Auffindbarkeit, jedoch ein Schutz der Inhalteanbieter und damit der Vielfalt durch ein Procedere.

Direkte Maßnahmen der Vielfaltssicherung erwähnt die AVMD-RL<sup>55</sup> in der aktuellen Fassung. Nach Art. 7a AVMD-RL können die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen; das entspricht im nationalen Recht § 84 Abs. 3 MStV und dem Public Value-Verfahren, wobei die Begründung nicht auf die unionsrechtliche Möglichkeit verweist. Zudem verlangt § 7b AVMD-RL von den Mitgliedstaaten, dass sie angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass von Mediendienstanbietern bereitgestellte audiovisuelle Mediendiensste nicht ohne die ausdrückliche Zustimmung dieser Anbieter zu kommerziellen Zwecken überblendet oder verändert werden; die nationale Umsetzung<sup>56</sup> erfolgt für Medienplattformen und Benutzeroberflächen in § 80 MStV betreffend Signalintegrität, Überlagerungen und Skalierungen.

---

54 European Media Freedom Act, Vorschlag vom 16. September 2022 COM/2022/457 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0457>, Stand 27.02.2024. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diesen Beitrag war im Trilog Einigkeit erzielt und eine Arbeitsfassung im Umlauf. Die zitierte Zifferfolge kann sich in der endgültigen Fassung ändern.

55 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste); Konsolidierte Fassung 2018 ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/2018-12-18>, Stand 27.02.2024.

56 ModStV-Begründung, B. § 2, S. 41.

## VIII. Unionsrecht vs. MStV?

Es existieren Regeln für Online-Plattformen auf nationaler und europäischer Ebene. Viele davon sind ohne direkten Blick auf die Sicherung der Vielfalt der Medieninhalte entstanden, sind aber auch auf medienrelevante Sachverhalte anwendbar, so insbesondere DSA und DMA. Die AVMD-RL ist längst der Kern des europäischen Medienrechts, dem zukünftig der EMFA zur Seite gestellt wird; beide beinhalten Regeln für Online-Plattformen. Es bestehen Parallelen und Überschneidungen<sup>57</sup> zum MStV. Als Beispiel sollen die Transparenzregeln für Empfehlungssystemen in Art. 27 DSA, die § 93 MStV mit Anforderungen an Medienintermediäre ähneln, weshalb die Auffassung vertreten<sup>58</sup> wird, § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV werde vollständig durch Art. 27 DSA verdrängt. Die Antwort auf die Frage, welche nationale Vorschrift weiter anwendbar ist, wo Unionsrecht Vorrang beanspruchen kann, ist vielschichtig<sup>59</sup> und soll hier nur für § 84 Abs. 3 MStV gegeben werden.

Art. 1 Abs. 5 DMA verbietet nationale Regeln an Gatekeeper betreffend bestreitbare und faire Märkte, lässt aber im Rahmen des sonstigen Unionsrechts Raum für nationale Verpflichtungen, die nicht in den Anwendungsbereich des DMA fallen. Beim DSA fehlt eine vergleichbare Regelung und Art. 2 Abs. 4 lit. a DSA stellt klar, dass die AVMD-RL unberührt bleibt. Öffnungsklauseln für die materielle nationale Plattformregulierung beinhalten DSA und DMA nicht. Der EMFA verhält sich, wie dargelegt, zu Fragen der Auffindbarkeit nicht.

Soweit sich die Festlegung von Angeboten des Public Value in § 84 Abs. 3 MStV und die Anforderung an Medienplattformen, diese besonders leicht auffindbar zu machen, auf Angebote im Anwendungsbereich der AVMD-RL bezieht, ist diese durch die neuen Rechtsakte unberührt. Wie oben dargelegt können Mitgliedstaaten nach Art. 7a AVMD-RL Regeln zur besonderen Auffindbarkeit erlassen, was § 84 Abs. 3 MStV stützt. Soweit die nationale Regelung sich auf Medieninhalte bezieht die jenseits des Anwendungsbereichs der AVMD-RL liegen, wie etwa reine Audio-Angebote, ist das neue Verordnungsrecht nach Art. 288 AEUV und nicht mehr

---

<sup>57</sup> Mailänder kritisiert eine „ungeordnete Regelungsvielfalt“; Mailänder in: Die Kontrolle meinungsmächtiger Intermediäre, FS Dörr, Heidelberg 2022, S. 717 (720).

<sup>58</sup> Grisse, aaO. (Fn.50), Rn. 49.

<sup>59</sup> Vgl. Kuhlmann, Der Digital Services Act und seine Folgen für das nationale Medienrecht, ZUM 2023, 170.

die nationale Regelung auf den Sachverhalt anzuwenden. Allerdings verfügt die Union über keine primäre Zuständigkeit zur Vielfaltssicherung, sondern sie hat nach Art. 4 Abs. 2 AEUV die mediale Vielfaltssicherung als Kern der Identität eines jeden Mitgliedsstaates zu achten<sup>60</sup>; sie kann diese inhaltlichen Sachverhalte nicht regeln. Dies wird durch Art. 169 Abs. 4 AEUV zur sogenannten Kulturhoheit der Mitgliedsstaaten unterstrichen. DSA und DMA regeln die ökonomischen Aspekte der Plattformen und jene des Verbraucherschutzes. Die dem Zweck der Vielfaltssicherung dienende nationale Regelung bleibt bestehen und ist neben dem anderen Zwecken dienenden Unionsrecht anwendbar.

Die Regelungen zum Public Value in § 84 Abs. 3 MStV als Teil der nationalen Plattformregulierung wird also durch das neue Recht der Union nicht verdrängt.

## IX. Schlussbemerkung

Der hier untersuchte Teil der Plattformregulierung des MStV beinhaltet die besondere Auffindbarkeit von Public Value-Angeboten auf Medienplattformen und in Benutzeroberflächen. Der einschlägige § 84 Abs. 3 MStV wird durch Unionsrecht nicht obsolet, sondern ist neben den neuen Vorschriften insbesondere des DSA und des DMA anwendbar. Allerdings hat das mit Aufwand betriebene Public Value-Verfahren der Medienanstalten zwar eine Vielzahl von Angeboten als besonders vielfältig benannt, deren Konsequenzen daraus in der Praxis sehr überschaubar scheinen. Im Bereich Fernsehen hat sich an der bisherigen Praxis der Listung von Angeboten wenig geändert. Im Bereich Audio ist die Umsetzung der regional unterschiedlichen Listen durch Plattformen aufwendig. Außerdem haben die Medienanstalten die Pflicht wesentlicher Akteure, die regulatorischen Vorgaben als Medienplattformen oder Benutzeroberflächen beachten zu müssen, bislang nicht geklärt. Die bei der Rechtsanwendung aufgetretenen Schwierigkeiten beim Umgang mit den definierten Instrumenten sollte Anlass sein, die Regeln des MStV zeitnah zu evaluieren<sup>61</sup> und zu schärfen.

60 Ausführlich *Cole/Ukrow/Etteldorf*, Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten im Mediensektor, Baden-Baden 2021, zB. S. 767.

61 Vgl. die Vorschläge von *Paal*, Vielfaltssicherung im Medienbereich im Lichte des CEuvres von Dieter Dörr, FS Dörr, Heidelberg 2022, S. 681 (698).

