

Stellungnahme zum „Medienstaatsvertrag-Entwurf“ (Fassung vom 3. Juli 2019)

Überblick zu den radiospezifischen Forderungen

Datum 9. August 2019

11/RStV/VAUNET-Stgn...Radio_Part_MStV-E_August 2019_FINAL.docx

A. Vorbemerkung

In der aktuellen medienpolitischen Diskussion über sog. Must-Carry- und Must-be-found-Regelungen von lizenzierten und einer medienrechtlichen Regulierung unterworfenen privaten Radiosendern auf Plattformen und Intermediären scheint immer noch der Eindruck zu bestehen, dass entsprechende notwendige regulatorische Erfordernisse zu umfassend und technisch nicht umsetzbar seien. Anders lassen sich die nach wie vor vorhandenen Klammerzusätze sowohl in § 52 b Abs. 3 Nr. 1 b MStV-E (digitales Must-Carry auf infrastrukturenbundenen Plattformen) als auch in § 52 e Abs. 3 S. 2 MStV-E (privilegierte Auffindbarkeit für Radio) nicht erklären. Dabei lässt sich eine Fokussierung im Wege einer Bezugnahme auf lizenzierte Radiosender und einer geographischen Eingrenzung ohne Weiteres vornehmen.

Bislang sieht sich das private Radio auf keinem seiner Übertragungswege über ein Must-Carry regulatorisch abgesichert. Es wird demnach als lokales, regionales Medium sowohl gegenüber dem bundesweiten, regionalen und lokalen Fernsehen als auch gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk benachteiligt. Ein sachlich rechtfertigender Grund hierfür ist nicht ersichtlich.

- Public Value des Privatradios

Der VAUNET und seine Mitgliedsunternehmen haben ihren Public Value in den vergangenen Monaten intensiv und auf unterschiedliche Weise bereits in einigen Bundesländern herausgestellt und setzen dies fort. Dabei ist eins offensichtlich geworden: die Bedeutung der publizistischen Berichterstattung als auch das gesellschaftspolitische Engagement der Sender vor Ort.

- Verschärfung des Verhandlungsungleichgewichts zu Lasten der Radiosender

Parallel verschärft sich die Verbreitungssituation für das Radio: Auf der einen Seite sehen sich die Radiosender teils global agierenden Plattformen, Aggregatoren und Smart Speakern gegenüber. Auf der anderen Seite sind sie aber auch auf den klassischen Übertragungswegen mit immer komplexer werdenden Marktbedingungen konfrontiert.

Auf dem **UKW-Markt** hat sich nach dem Verkauf der UKW-Sendeanlagen durch die Media Broadcast der Markt für die Bereitstellung von UKW-Sendeanlagen neu konsolidiert. Dies war mit erheblichen Herausforderungen für die Radiosender bis hin zur Krise in 2018 um die Zukunft des UKW-Marktes („Beinahe-UKW-Blackout“) und Kostensteigerungen verbunden. Nun droht eine neue Gefährdungslage. Die Bundesnetzagentur konsultiert derzeit, den „Markt für die Bereitstellung von terrestrischen Sendeanlagen für die Übertragung

analoger UKW-Hörfunksignale gegenüber Inhalteanbietern“ aus ihrer sektorspezifischen TK-Regulierung herauszunehmen und nur noch das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommen zu lassen. Aus Sicht des VAUNET ist eine sektorspezifische Regulierung des Marktes für die Bereitstellung von UKW-Sendeanlagen weiterhin unerlässlich. Eine bundesweite Abgrenzung des betroffenen Marktes wird den massiv veränderten Marktbedingungen nicht mehr gerecht. Vielmehr ist eine Abgrenzung regionaler Märkte geboten, die jeweils regulierungsbedürftig sind. Selbst bei einer bundesweiten Marktabgrenzung aber bestehen nicht nur erhebliche Marktzutrittsschranken, sondern es ist auch keine Tendenz zu längerfristig wirksamem Wettbewerb erkennbar. Das allgemeine Wettbewerbsrecht reicht gerade nicht aus, um diesem Marktversagen entgegenzuwirken.

Auch im **Kabel** ist Radio Unwägbarkeiten ausgesetzt. Das Kabel mag zwar an Relevanz für den Hörfunkbereich verlieren. Dennoch lag laut Digitalisierungsbericht 2018 die Radionutzung im Kabel bei 10,8 %. Erst im Frühjahr 2018 hat der VAUNET einen Rahmenvertrag zur digitalen Kabeleinspeisung mit Vodafone Kabel Deutschland (VFKD) abgeschlossen. Anfang des Jahres hat VFKD damit begonnen, im Zuge der Volldigitalisierung seines Kabels die analogen Kapazitäten abzuschalten und damit auch eine Verbreitung von Hörfunk im DVB-C-Standard herbeizuführen. Für die Hörfunkprogrammanbieter ist noch nicht vollständig absehbar, wie sich die bisher über Kabel bestehende Reichweite durch die Umstellung weiterentwickeln wird. Aufgrund des damit jedoch zwingend verbundenen geänderten Nutzungsverhaltens (ein Senderwechsel über die heimische Stereoanlage ist z. B. nicht mehr möglich, hierfür ist ein DVB-C-taugliches Endgerät notwendig) wird mit deutlich negativen Effekten zu rechnen sein. Unitymedia (UM) hingegen hat die Digitalisierung seiner TV-Signalübertragung bereits in 2017 abgeschlossen. Allerdings wurden die UKW-Kapazitäten nicht mitdigitalisiert und ein Zeitplan hierfür besteht bislang auch nicht. Aus dem Markt war noch in 2017 zu hören, dass vor 2022 jedenfalls nichts passieren werde. Durch die inzwischen von der EU-Kommission genehmigte Fusion von VFKD und UM steht zu befürchten, dass Vodafone auch in den Unitymedia-Gebieten seine offensive Digitalisierungsstrategie mit Nachdruck verfolgen wird und somit deutlich früher als ohne im Falle eines Zusammenschlusses eine analoge Verbreitung von Hörfunk im Kabel – mit entsprechend negativen Folgen – auch dort wegfallen könnte. In Deutschland entsteht mit dem zugelassenen Merger auf dem infrastrukturgebundenen Kabelmarkt ein erhebliches Verhandlungsungleichgewicht zu Lasten der Radiosender, welches umso mehr für eine Absicherung des Hörfunks auf digitalen (Kabel-)Plattformen spricht.

In Deutschland liegt die Online-Audionutzung bereits bei ca. 60 % der Personen ab 14 Jahren. Das meistgenutzte Gerät für den **Online-Audiokonsum** ist das Smartphone mit 70 %. Die Online-Audionutzung über sog. **Smart Speaker** wächst kontinuierlich. Diese dürften in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr (ca. 5 %) bereits im Massenmarkt der Personen ab 14 Jahren, die einen Zugang zu einem Smart Speaker haben, ankommen. Neue Werte werden dem Digitalisierungsbericht Radio der Medienanstalten Anfang September 2019 zu entnehmen sein. Die Zunahme von Plattformen, Radioaggregatoren und Lautsprechersystemen mit Sprachassistenten wird für das Radio immer relevanter. Neben der Chance neuer Verbreitungswege und einem höheren Audiokonsum bestehen jedoch auch gravierende Risiken. Über die Präsenz von Radio und Audiodiensten bestimmen einige wenige marktmächtige Unternehmen. Insbesondere bei sprachbasierten Plattformen ist die Gefahr der vertikalen Integration und möglichen Bevorzugung eigener Audio- und audiovisueller Dienste besonders hoch. Radiosender müssen sich gegenüber Musikdiensten wie Google Play, Apple Music, Amazon Music, dem Samsung Play Store oder (vorinstallierten) Kooperationspartnern wie TuneIn und

Spotify behaupten. Sprachassistenten entscheiden durch Algorithmen, die vorgegebene Technologie und ihre Kooperationspartner über Zugang und Auffindbarkeit von Radioprogrammen. Dabei kuratieren sie nach eigenen redaktionellen Regeln und nicht transparenten Auswahlkriterien eigenständige Musikangebote und erfüllen damit die Merkmale einer Medienplattform. Zudem fassen sie (nicht zuletzt bei der zum Smart Speaker gehörigen Steuerungs-App von Amazon Alexa) eigene und fremde Inhalte zusammen und wählen hieraus aus. Die schon heute vorzufindende Ausgestaltung eines Smart Speakers bzw. der dazu gehörigen Steuerungs-App wird ab S. 5 ff und anhand der anliegenden Screenshots verdeutlicht. Auch werden hier faktische oder potenzielle Auffindbarkeitsmängel von Radiosendern fallbezogen dargestellt.

B. Im Einzelnen

Anm.: Änderungsvorschläge des VAUNET zu konkreten Normen in rot und kursiv

§ 52 b Abs. 2, 3 MStV-E – Belegung von Medienplattformen

Ein digitales Must-Carry für private, nach Landesrecht zugelassene Radioprogramme ist immer noch in Klammern gesetzt und nicht positiv entschieden. Um einen Verlust an Reichweite sowie Werbeeinnahmen und eine mangelnde Darstellung der privaten Programme im Vergleich zum öffentlich-rechtlichen Hörfunk zu verhindern, sollten sie mindestens im digitalen Kabel einen Must-Carry-Status besitzen. Die Abbildung von regionalen Strukturen und Angeboten im Hörfunk ist in der Netzplanung und -belegung der Kabelnetzbetreiber ohne Weiteres möglich. Der VAUNET hatte sich sogar dafür ausgesprochen, das Must-Carry nicht nur auf infrastrukturgebundene Plattformen zu beschränken.

1. VAUNET-Vorschlag zu § 52 b Abs. 2 Nr. 1c MStV-E:

§ 52 b Belegung von Medienplattformen

(2) Der Anbieter einer Medienplattform

1. hat sicherzustellen, dass innerhalb einer technischen Kapazität im Umfang von höchstens einem Drittel der für die digitale Verbreitung ~~von Fernsehprogrammen~~ *Rundfunk* zur Verfügung stehende Gesamtkapazität

...

c) die Kapazitäten für die im jeweiligen Land zugelassenen *Hörfunkprogramme*, regionalen und lokalen Fernsehprogramme *einschließlich programmbeleitender Dienste zum jeweiligen Programm* sowie die Offenen Kanäle zur Verfügung stehen; *dies gilt nur innerhalb des Gebiets, für das sie jeweils bestimmt sind*; die landesrechtlichen Sondervorschriften für Offene Kanäle und vergleichbare Angebote bleiben unberührt,

...

Alternativ:

2. VAUNET-Vorschlag zu § 52 b Abs. 3 S. Nr. 1b MStV-E:

(3) Der Anbieter einer Medienplattform

1. **hat sicherzustellen**, dass innerhalb einer technischen Kapazität im Umfang von höchstens einem Drittel der für die digitale Verbreitung von Hörfunk zur Verfügung stehenden Gesamtkapazität

[a)] die erforderlichen Kapazitäten für die in dem jeweiligen Verbreitungsgebiet gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme ~~und programmbegleitenden Dienste~~ **einschließlich der programmbegleitenden Dienste zum jeweiligen Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,**

[b) die Kapazitäten für die im jeweiligen Land zugelassenen Hörfunkprogramme **einschließlich der programmbegleitenden Dienste zum jeweiligen Programm sowie die Offenen Kanäle} zur Verfügung stehen[; ~~die landesrechtlichen Sondervorschriften für Offene Kanäle und vergleichbare Angebote bleiben unberührt~~,**

2. **trifft selbst** innerhalb einer weiteren technischen Übertragungskapazität im Umfang nach Nummer 1 die Entscheidung über die Belegung mit in digitaler Technik verbreiteten Hörfunkprogrammen ~~und programmbegleitenden Diensten~~ **einschließlich programmbegleitender Dienste zum jeweiligen Programm** und ~~Telemedien~~, soweit er darin unter Einbeziehung der Interessen der angeschlossenen Teilnehmer ein vielfältiges Angebot und **[insbesondere]** eine Vielfalt der **[für das jeweilige Verbreitungsgebiet bestimmten Angebote]** angemessen berücksichtigt,

3. **trifft** innerhalb der darüber hinausgehenden technischen Kapazitäten die Entscheidung über die Belegung nach Maßgabe **des § 52 c Abs. 2** und der allgemeinen Gesetze.

Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Werden Hörfunk- und Fernsehprogramme auf einer **Medienplattform** verbreitet, sind die Programme nach **Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 [Buchst. a]** im Rahmen der Kapazität nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 ~~Buchst. a~~ zu berücksichtigen.

§ 52 e Abs. 3 S. 1 MStV-E – Basisauffindbarkeit

Der VAUNET hat sich im Hinblick auf den MStV-E 2018 für eine „Vorstufe“ der Auffindbarkeit eingesetzt, nämlich dass Fernsehen und Radio grundsätzlich über die erste Benutzeroberfläche bzw. Startseite einer Plattform ansteuerbar sind (Basisauffindbarkeit). Der VAUNET begrüßt, dass sich die Bestimmung des § 52 e Abs. 3 S.1 MStV-E auf den Rundfunk in seiner Gesamtheit und damit auch auf den Hörfunk erstreckt.

Eine Beschränkung auf Start- oder Übersichtsseiten mit direkter Auswahlmöglichkeit für Inhalte reicht jedoch nicht aus. Zur Basisauffindbarkeit muss auch gehören, dass der Nutzer von jedem Ort/jeder Ebene der Plattform aus neutrale Navigationselemente bedienen kann, um auf die Vielfalt der auf der Medienplattform befindlichen Inhalte zugreifen zu können. Nur

so kann verhindert werden, dass sich Medienplattformen nach der „Startseite“ auf Unterebenen den regulatorischen Vorgaben entziehen.

§ 52 e Abs. 3 - 5 MStV-E - Besondere/leichte Auffindbarkeit

Das „Ob“ und „Wie“ der Umsetzung einer privilegierten Auffindbarkeit sind weiterhin eingeklammert. Nach dem neuen Ansatz (unterschieden nach linearen Rundfunkprogrammen und Telemedienangeboten) sollen diejenigen Anbieter privilegiert/leicht auffindbar sein, die in besonders hohem Maße einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt leisten. Die Entscheidung hierüber sollen die Medienanstalten auf Basis von gesetzlichen Kriterien treffen (Stichwort: Public Value-/Anreizregulierung, z. B. bestimmter zeitlicher Anteil an Nachrichten, an regionalen/lokalen Informationen, Anteil an barrierefreien Angeboten, Quote für europäische Werke etc.).

Radio als landesweites, regionales und lokales Medium mit einem hohen Anteil an regionalen und lokalen Inhalten muss auf Medienplattformen und -intermediären grundsätzlich, strukturell und besonders auffindbar sein. Schon längst ist eine geobasierte Such- bzw. Filterfunktion (regionale Sendgebietslogik) möglich, um die Auswahl auf Benutzeroberflächen steuern und eine ausufernde Listenreihe vermeiden zu können. So existieren Such- und Darstellungsfunktionen sowohl auf Senderseite als auch z. B. auf radio.de:

- Im Idealfall erfolgt die Zuordnung automatisch in Abhängigkeit des Hörer-Standortes [z. B. auf Basis der GPS-Koordinaten des Mobiltelefons oder durch Verortung auf Basis der ermittelten IP-Adressen des PCs (IP-Targeting)].
- Zudem kann der Hörer aktiv eine Auswahl über regionale Filter („In meiner Nähe“) vornehmen.

Auf Senderseite erfolgt die geografische Sendegebietsmarkierung durch

- Angabe geografischer Koordinaten auf einer Map (Polygone) oder Auswahl nach Regionen
- Postleitzahlen
- Ortsnamen.

Der VAUNET unterstützt daher, dass lineare und nonlineare Radioangebote privater Sender einen besonders hohen Vielfaltschutz genießen und für eine weitere leichte bzw. besondere Auffindbarkeit in Betracht kommen sollen. Als bündelndes Element kann neben der geobasierten Suche z. B. der Radioplayer dienen.

Aus Sicht des VAUNET sollte den nach Landesrecht zugelassenen Radiounternehmen als Pendant zum Must-Carry wegen ihrer Bedeutung für die Vielfalt und Ansprache der Zuhörer vor Ort per se eine besondere Auffindbarkeit zukommen, ohne einzelne gesetzliche Kriterien erfüllen zu müssen. Allzu oft ergeben sich diese Voraussetzungen bereits schon aus den jeweiligen Landesmediengesetzen und erteilten Lizenzaufgaben. Insofern bietet es sich an, nach S. 2 einen eigenen hörfunkspezifischen Satz einzufügen:

VAUNET-Vorschlag zu § 52 e Abs. 3 S. 3 MStV-E:

{Innerhalb des Rundfunks haben die gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme, die Rundfunkprogramme, die Fensterprogramme (§ 25 Abs. 4) aufzunehmen haben, sowie die privaten Programme, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten, leicht auffindbar zu sein.}

Werden Rundfunkprogramme abgebildet oder akustisch vermittelt, die Fensterprogramme (§ 25 Abs. 4) aufzunehmen haben, sind in dem Gebiet, für das die Fensterprogramme zugelassen oder gesetzlich bestimmt sind, die Hauptprogramme mit Fensterprogramm gegenüber dem ohne Fensterprogramm ausgestrahlten Hauptprogramm und gegenüber den Fensterprogrammen, die für andere Gebiete zugelassen oder gesetzlich bestimmt sind, vorrangig darzustellen. Die Anbieter von Benutzeroberflächen haben sicherzustellen, dass Hörfunkprogramme, die nach Landesrecht zugelassen sind, ebenfalls leicht auffindbar gemacht werden und vorrangig darzustellen sind.

Jedenfalls müssen die Kriterien im MStV so ausgestaltet sein, dass diese nicht nur von TV-, sondern auch von den Radiosendern ohne Weiteres erbracht werden können, z. B.

VAUNET-Vorschlag zu § 52 e Abs. 5 S. 2 Nr. 2 MStV-E:

(5) Die privaten Angebote im Sinne des Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 werden durch die Landesmedienanstalten für die Dauer von jeweils zwei Jahren bestimmt und in einer Liste im Onlineauftritt der Landesmedienanstalten veröffentlicht. In die Entscheidung sind folgende Kriterien einzubeziehen:

1. der zeitliche Anteil an nachrichtlicher Berichterstattung über politisches und zeitgeschichtliches Geschehen,
2. der zeitliche Anteil an regionalen und lokalen Informationen und Inhalten,

...

Im Rahmen des noch geklammerten Abs. 4, der die leichte/besondere Auffindbarkeit von den öffentlich-rechtlichen Telemedien vergleichbaren Telemedienangebote privater Anbieter regeln soll, geht der VAUNET davon aus, dass diese i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV auch Radioangebote („Telemedien, die Ton enthalten“) umfassen.

§§ 2 Abs. 2 Nr. 13 a, 52 e Abs. 1, 53 d Abs. 2 MStV-E – Sprachassistenten

Der VAUNET erkennt die positive Absicht der Länder, digitale Sprachassistenten in den Anwendungsbereich des MStV einzubeziehen. Es wird keine spezifische Norm vorgesehen. Sie sollen – soweit im Text des MStV-E erkennbar – entweder bei Benutzeroberflächen in § 2 Abs. 2 Nr. 13 a MStV-E (= akustisch vermittelte Übersicht/akustische Präsentation) oder bei Medienintermediären verortet werden können. Sie würden je nach Einzelfallbeurteilung entweder der Zugangs- und Auffindbarkeits- oder Intermediärsregulierung unterfallen.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob hiermit tatsächlich eine effektive Regulierung von sog. Smart Speakern – und damit der intendierte Schutz des Hörfunks und lizenzierter Radiosender – verbunden ist. Der VAUNET sieht eine Regulierung ins Leere laufen, da die bisherigen Definitionen und Regulierungsvorschläge nicht auf die Konstellation Smart Speaker feinabgestimmt sind. Warum dies der Fall ist, wird nachfolgend erläutert. Am Ende des Abschnitts unterbreitet der VAUNET Möglichkeiten zur Anpassung der betr. Bestimmungen im MStV-E. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Medienanstalten in ihrem Positionspapier „Anpassungsbedarf des MStV in Bezug auf Sprachassistenten“ zutreffend die unterschiedlichen

Problemlagen hinsichtlich des Zugangs und der Auffindbarkeit auf sprachbasierten Plattformen beschrieben haben.

Insbesondere bei sprachbasierten Plattformen ist die Gefahr der vertikalen Integration und möglichen Bevorzugung eigener Audio- und audiovisueller Dienste besonders hoch. Priorität hat die Präferenz des eigenen Ökosystems. Radiosender müssen sich gegenüber Musikdiensten marktmächtiger Player wie Google Play, Apple Music, Amazon Music oder dem Samsung Play Store oder (vorinstallierten) Kooperationspartnern wie Tuneln und Spotify behaupten.

Amazon verbucht innerhalb des Segments Smart Speaker einen Marktanteil von 80 Prozent auf sich. Der restliche Anteil verteilt sich auf Google und den Apple HomePod sowie andere Anbieter. Die Amazon-Geräte, z. B. Amazon Alexa, Echo Spot werden in Deutschland mit „Tuneln“ vorinstalliert ausgeliefert, dem weltweit größten Radioaggregator. Wenn also die Alexa-Box angesprochen wird, um den Radiosender XY zu hören, dann wird das nicht über den Stream der Radiosender abgewickelt, sondern über Tuneln. Ein Radiounternehmen sieht sich somit zwei marktmächtigen Playern gegenüber, die über eine entsprechende Vertragsbeziehung zusätzlich die relevanten vermarktbareren Nutzungsdaten untereinander austauschen (Stichwort: „Zugang zu Daten“). Es entstehen in einer solchen Konstellation zwei Abhängigkeiten des Radiosenders: (1) Tuneln muss ein Listing der „klassischen“ Radioprogramme und (2) Amazon Alexa deren Auffindbarkeit zulassen. Um auf unmittelbarem Wege gefunden zu werden, worauf es den Sendern aus ökonomischen Gesichtspunkten in erster Linie ankommt, müssen Radiosender sog. eigene kostenintensive Skills produzieren und programmieren sowie über die Alexa-App ansteuerbar sein. Skills sind „kleine“ Apps, für die Amazon die Regeln zur Programmierung vorgibt. Nur auf einen bestimmten Sprachbefehl hin kommt ein Nutzer überhaupt direkt zu seinem Radiosender. Ändert Amazon „über Nacht“ die Befehlskette oder beschließt, dass der Befehl nicht mehr für den bestimmten Sender anwendbar ist, kann der Hörer sehr schnell bei einem ähnlich klingenden Sender aus der Amazon- oder Tuneln-Welt landen, bei einem anderen Aggregator mit entsprechender Wertschöpfungskette oder bei einem fremden Sender, der ähnlich klingt (Stichwort: vertikale Integration).

Medienplattformen setzen nach der Definition die Zusammenfassung von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot voraus. Die Zusammenfassung von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien ist auch die Zusammenfassung von softwarebasierten Anwendungen, welche der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien dienen. Anbieter einer Medienplattform soll sein, wer die Verantwortung für die Auswahl der Angebote trägt.

Der VAUNET wiederholt an dieser Stelle seine Auffassung, dass auch Teilangebote wie z. B. der Zugriff auf Rundfunkinhalte über Smart Speaker eine Medienplattform als Bestandteil einer Medienplattform/eines Intermediärs darstellen können (s. S. 46 ff. VAUNET-Stellungnahme Juli 2018). Dies trifft insbesondere zu, wenn im Falle von Amazon Alexa und der dazugehörigen App ein eigens kuratiertes Musikangebot widergespiegelt wird oder ein Aggregator wie Tuneln oder Spotify dazwischengeschaltet ist.

Auf die Sprachassistenten bezogen heißt das:

Die Schnittstelle zwischen Smart Speakern und Sendern bilden entweder die o. g. Skills, Aggregatoren wie z. B. Tuneln und die Alexa-App.

- Diese softwarebasierten Anwendungen/Spezial-Apps für Lautsprechersysteme dienen der gezielten Ansteuerung von Rundfunkprogrammen, wenn der Radiosender sie nach den Vorgaben des Smart Speakers entsprechend programmiert hat. Sie sind das durch den Plattformanbieter vorinstallierte Auswahlelement. Die Letztauswahl über Zugang und Auffindbarkeit obliegt dem Anbieter des Sprachassistenten. Über Sprachassistenten schließlich kann durch Zuruf bzw. spezielle Sprachbefehle – vergleichbar mit einer Anzeige- oder Steuerungsebene – zu den betreffenden Audioinhalten und Radioprogrammen navigiert werden („Alexa, starte/öffne das Radioprogramm XY“). Dabei fällt auf, dass v. a. bei nicht markenspezifischen Suchanfragen (auch mit dem Begriff „Radiosender“) in der Regel der Nutzer einen Amazon-eigenen Channel ausgespielt bekommt. Die Abänderung von Sprachbefehlen kann einseitig durch den Smart Speaker erfolgen, so dass hierin eine Zugangsbeschränkung zu sehen ist.
- Sollte der Smart Speaker mit einem Aggregator wie Tuneln kooperieren, ist dieser ein weiteres Nadelöhr, der im Zusammenspiel mit Amazon/Alexa zu einem Rundfunk-Gesamtangebot „Internetradio“ bündelt.
- Eine Ansteuerung des Smart Speakers erfolgt auch direkt über die App von Alexa. Sie ermöglicht, in Bezug auf das Musikangebot aus den Sparten linearer Webchannels, Abrufangeboten sowie eigenproduzierter und fremdlizenzierter Audioinhalte auszuwählen. Amazon bietet mit Alexa ein eigenes und einheitliches kuratiertes Gesamtangebot, mittels dessen auf verschiedene Weisen und inhaltlichen Kategorien Rundfunk angesteuert werden kann. Die gesamte Gestaltung der Alexa-App obliegt Amazon selbst. Amazon entscheidet über die Aufbereitung, die Darstellung der Genres und Empfehlungen.
- Beide, also Tuneln und Alexa/Amazon, bestimmen sowohl durch ihre Zusammenstellung/Bündelung als auch die Auswahl, welcher Sender zur sprachbasierten Plattform Zugang hat. Daher sollte die Definition der Medienplattform neben der Zusammenstellung auch das Auswahlelement aus der Anbieterdefinition aufgreifen.

Bei sprachbasierten Plattformen handelt es sich nicht lediglich um ausschließlich algorithmusgesteuerte Vermittler von Inhalten oder Suchmaschinen (Intermediäre). Erstens findet auf sprachbasierten Plattformen keine Auflistung von Inhalten statt, nach denen der Nutzer suchen könnte, da jeweils nur ein Ergebnis abgespielt wird. Dieser Umstand sollte auch in der Legaldefinition der Benutzeroberfläche berücksichtigt werden, die derzeit begrifflich nur auf das Merkmal der „Übersicht“ abstellt. Zweitens entscheiden diese Plattformen durch vorgegebene Skills und ihre Plattform-Apps bzw. deren Installation und Anwendung sowie über ihre Kooperationspartner über Zugang und Auffindbarkeit von Radioprogrammen. Schließlich findet eine Kuratierung von (eigenen) Inhalten statt, also kein allgemein algorithmusbedingter Zugriff auf das gesamte Internetradio-Angebot, sondern eine gezielte Auswahl auf den eigenen Musikdienst, auf vorinstallierte Spezial-Apps/Skills oder einen Aggregator.

Bei der **Intermediärsregulierung** ist immer noch unklar, ob es für Medienintermediäre (Aggregation, Selektion, allgemeine Zugänglichmachung auch journalistisch-redaktioneller Angebote Dritter) neben Transparenzanforderungen überhaupt ein Diskriminierungsverbot geben wird bzw. ob ein solches nur auf Medienintermediäre mit potenziell besonders hohem Einfluss auf die Nutzung journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote beschränkt bleibt. Voraussetzung für eine Diskriminierung nach § 53 e Abs. 2 MStV-E soll insbesondere ein bewusstes und zielgerichtetes Abweichen von den allgemeinen Regeln der Aggregation, Selektion und Präsentation oder zu Lasten eines bestimmten Inhalts sein. Die Schwierigkeit des Nachweises eines potenziell hohen Einflusses sowie eines „vorsätzlichen“ Abweichens auf Basis unbestimmter Rechtsbegriffe und im Bereich von Algorithmen liegt auf der Hand. Aus Sicht des VAUNET sollten die Benutzeroberflächenregelungen daher nicht nur an das Vorliegen einer Medienplattform, sondern auch an Medienintermediäre anknüpfen, um den Schutz von Rundfunkprogrammen zu gewährleisten.

Der VAUNET schlägt verschiedene Wege vor, um die regulatorische Situation im Hinblick auf die Sprachassistenten zu verbessern. Anhand des bestehenden Entwurfstextes wären insbesondere Änderungen an den Definitionen zur Medienplattform und Benutzeroberfläche sowie der Auffindbarkeitsbestimmung erforderlich. Alternativ wäre eine eigene Bestimmung für Sprachassistenten in Betracht zu ziehen.

- Anpassung der Definition „Medienplattform“

VAUNET-Vorschlag zu § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV-E:

13. Medienplattform jeder Dienst, soweit er Rundfunk *oder* rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 54 Abs. 2 Satz 1 *auch von Dritten* zu einem vom Anbieter bestimmten *Teil- oder* Gesamtangebot zusammenfasst *oder Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien auswählt*. Die Zusammenfassung von Rundfunk *oder* rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 54 Abs. 2 Satz 1 ist auch die Zusammenfassung von softwarebasierten Anwendungen, welche *im Wesentlichen* der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk *oder* rundfunkähnlichen Telemedien, Telemedien nach § 54 Abs. 2 Satz 1 oder Diensten im Sinne des Satz 1 dienen.

VAUNET-Erläuterung:

Hervorzuheben ist hier zum einen, dass eine Medienplattform auch ein Teilangebot einer Plattform/eines Medienintermediärs sein kann, die als abgetrenntes Angebot zu einer Zusammenfassung oder Auswahl von auch Rundfunkinhalten führen kann. Zum anderen wird wie in der Definition des „Anbieters“ einer Medienplattform (s. § 2 Abs. 2 Nr. 14 b MStV-E) das Element der Auswahl aufgegriffen.

- Anpassung der Definition „Benutzeroberfläche“

VAUNET-Vorschlag zu § 2 Abs. 2 Nr. 13 a MStV-E:

13 a. Benutzeroberfläche die textlich, bildlich oder akustisch vermittelte Übersicht *oder Darstellung über von Angeboten oder Inhalten insbesondere einzelner oder mehrerer*

Medienplattformen **und Intermediäre**, die **auch** der Orientierung dient **und unmittelbar** die Auswahl von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen, welche im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk **oder** rundfunkähnlichen Telemedien oder Telemedien nach § 54 Abs. 2 Satz 1 dienen, **und den Zugriff auf selbige** ermöglicht.

VAUNET-Vorschlag zu § 2 Abs. 2 Nr. 14 c MStV-E:

14 c. Anbieter einer Benutzeroberfläche, wer über die Gestaltung, Darstellung und Zugriff von Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen der als Übersicht abschließend entscheidet,

VAUNET-Erläuterung:

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen dem Umstand Rechnung tragen, dass die Auswahl und Ansteuerung von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Angeboten nicht lediglich über eine Übersicht erfolgen muss, sondern sich auch durch die Auswahl von Einzelergebnissen ergeben kann (s. o.). Daher wird der allgemeinere Begriff „Darstellung“ ergänzt, der die Formulierung „Übersicht“ gleichzeitig vollständig ersetzen könnte. Zudem kommt in der angepassten Definition des VAUNET zum Ausdruck, dass eine Benutzeroberflächen-Regulierung nicht nur an das Vorliegen einer Medienplattform anknüpfen sollte. Z. B. verfügen auch Intermediäre über eine gestaltete Übersicht/Darstellung und damit eine Benutzeroberfläche. Daher werden die Worte „insbesondere“ und „Intermediäre“ eingefügt. Entsprechend wird die Definition des Anbieters präzisiert.

- Anpassung Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen

VAUNET-Vorschlag zu § 52 e MStV-E:

(1) Die nachstehenden Regelungen gelten, soweit Benutzeroberflächen Rundfunk **oder rundfunkähnliche Telemedien, und Telemedien nach § 54 Abs. 2 Satz 1 **oder Intermediäre**, Teile davon oder softwarebasierte Anwendungen, die **im Wesentlichen** der unmittelbaren Ansteuerung von Rundfunk **oder** rundfunkähnlichen Telemedien dienen und Telemedien nach § 54 Abs. 2 Satz 1, h**
ierzu abbilden **oder darstellen**.

(2) Zur Sicherung der Anbieter- und Angebotsvielfalt dürfen

Gleichartige Angebote oder Inhalte **dürfen bei der Auffindbarkeit weder **unmittelbar noch mittelbar unbillig behindert (Chancengleichheit) ihre Auffindbarkeit darf nicht unbillig behindert werden** oder nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt (**Diskriminierungsfreiheit**) werden; dies gilt insbesondere für die Sortierung, Anordnung, **oder** Abbildung **oder Darstellung** auf Benutzeroberflächen. ...**

VAUNET-Erläuterung:

Abs. 1 beinhaltet Folgeänderungen auf der Rechtsfolgenseite zu den oben beschriebenen Anpassungsvorschlägen („Intermediäre“, „darstellen“). Sie sollen sicherstellen, dass die Benutzeroberflächen-Regulierung über textliche und bildliche Übersichten/Darstellungen hinausgeht und auch auf Smart Speaker zutrifft. Abs. 2 ist v. a. deshalb abgebildet, um die Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit auch auf die „Darstellung“ zu erstrecken.

- **Anpassung des Diskriminierungsgrundsatzes bei Medienintermediären durch Verweis auf Benutzeroberflächenregulierung**

VAUNET-Vorschlag zu § 53 e MStV-E:

§ 53e Diskriminierungsfreiheit

(1) Zur Sicherung der Meinungsvielfalt dürfen Medienintermediäre journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit sie potentiell besonders hohen Einfluss haben, weder mittelbar noch unmittelbar unbillig behindern oder ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. § 52 e Abs. 1; 2 S. 1, 2. Hs.; 3 MStV-E gilt entsprechend.

...

VAUNET-Erläuterung:

Wie oben bereits dargelegt, hält der VAUNET eine Benutzeroberflächen-Regulierung auch für Medienintermediäre für unverzichtbar.

Alternativ ist eine eigene Regelung zu Sprachassistenten im MStV in Betracht zu ziehen.

- **Eigene Regelung für Sprachassistenten**

VAUNET-Vorschlag zu § 2 Abs. 2 Nr. 13 c MStV-E neu: Definition Sprachassistent

Sprachassistent jeder Dienst, der eine insbesondere akustische Darstellung journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote vermittelt, die der Orientierung dient und eine Auswahl von Angeboten und Inhalten ermöglicht.

VAUNET-Vorschlag zu § 52 g MStV-E neu: Zugang und Auffindbarkeit in Sprachassistenten

(1) Journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote dürfen beim Zugang und bei der Auffindbarkeit weder unmittelbar noch mittelbar unbillig behindert (Chancengleichheit), noch ohne sachlich gerechtfertigten Grund ungleich behandelt (Diskriminierungsfreiheit) werden. Sie müssen zu angemessenen und chancengleichen Bedingungen Zugang erhalten und auffindbar sein.

(2) Die Regelungen in Abs. 1 gelten insbesondere in Bezug auf

- 1. Voreinstellungen*
- 2. Vorinstallierte Dienste*
- 3. Einstellungen, die eingreifen, wenn Nutzerfragen nicht verstanden/verarbeitet werden,*
- 4. eigene Angebote des Diensteanbieters.*

(3) Anbieter von Sprachassistenten haben zu gewährleisten, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot und eine freie Angebotswahl ermöglicht. Dem Nutzer sind im Rahmen des technisch Möglichen Wahlmöglichkeiten einzuräumen.

(4) Einzelheiten regeln die Landesmedienanstalten durch Satzung.

VAUNET-Erläuterung:

Eine eigene Definition inklusive einer Bestimmung zur diskriminierungsfreien und zum chancengleichen Zugang und Auffindbarkeit, die speziell für Gefährdungslagen von Smart Speakern ausgeformt sind, wäre im Umfeld der anderen vorgeschlagenen Bestimmungen ohne großen Aufwand in den Entwurf des MStV integrierbar.

§ 52 A Abs. 3 b MStV-E – Signalschutz

Ohne Einwilligung des Anbieters sollen seine Programme und rundfunkähnliche Telemedien bzw. Teile davon nicht durch Werbung und Inhalte einschließlich Empfehlungen und Hinweise überlagert oder skaliert werden. Die durch den Nutzer im Einzelfall veranlasste Skalierung/Überblendung durch Empfehlungen oder Hinweise auf Inhalte aus Rundfunkprogrammen und rundfunkähnlichen Telemedien soll zulässig sein. Neu soll nun die akustische Wiedergabe vor einer Überblendung oder Skalierung geschützt sein. Dies ist zu begrüßen. Der VAUNET geht davon aus, dass auch die Verknüpfungen von Angeboten Dritter beim Aufruf des Programmveranstalters (z. B. Pre-Rolls) erfasst sind (ggf. Klarstellung in der Begründung).

§ 20 b MStV-E – Zulassungsfreie Rundfunkprogramme

Die neu formulierte Klausel für zulassungsfreie Rundfunkprogramme (gem. MStV-E 2018 „Bagatellrundfunk“) soll die bisherige praktikable Regelung zur Anzeigepflicht von Internet-Hörfunkprogrammen (§ 20 b RStV) ablösen. Die bisherige Anzeigeregulation würde damit entfallen. Es wird eine Übergangsbestimmung vorgesehen, nach der vor Inkrafttreten des MStV angezeigte ausschließlich im Internet übertragene Channels als „normal“ zugelassene Programme gelten sollen. Obwohl die urspr. angedachte Systematik einer Zulassungsfiktion aufgegeben worden ist, soll diese für bestehende Webchannels anwendbar bleiben. Fraglich bleibt damit immer noch, ob neue Webchannels künftig als Bagatell- (zulassungsfreier)- oder normaler Rundfunk zu behandeln wären. Letzterer Fall wäre eine Verschärfung, wenn es grundsätzlich anstelle einer Anzeige, einer Zulassung bedürfte, möglicherweise verbunden mit höheren Verwaltungskosten für die Webchannel-Anbieter. Da dem Vernehmen nach einer weiteren Überarbeitung/Modernisierung des Zulassungsregimes im Rahmen eines 1. MÄndStV-E in Betracht gezogen wird, spricht sich der VAUNET dafür aus, es bei der

bisherigen Anzeigeregulierung für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme zu belassen.

VAUNET-Vorschlag zu § 20 b Abs. 1 MStV-E:

§ 20 b Zulassungsfreie Rundfunkprogramme

(1) Keiner Zulassung bedürfen

1. Rundfunkprogramme, die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten,

2. Rundfunkprogramme, die im Durchschnitt der letzten sechs Monate weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen. Die zuständige Landesmedienanstalt bestätigt die Zulassungsfreiheit auf Antrag durch Unbedenklichkeitsbescheinigung.

3. Hörfunkprogramme, die ausschließlich im Internet verbreitet werden. Sie sind der zuständigen Landesmedienanstalt anzuzeigen. Im Übrigen gilt § 20 a entsprechend.

(2) Die Landesmedienanstalten regeln das Nähere zur Konkretisierung der Zulassungsfreiheit nach Absatz 1 durch Satzung.

(3) Vor dem (Datum des Inkrafttretens des Änderungsstaatsvertrages) angezeigte, ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme gelten als zugelassene Programme nach § 20.

...

§ 36 Zuständigkeiten, Aufgaben

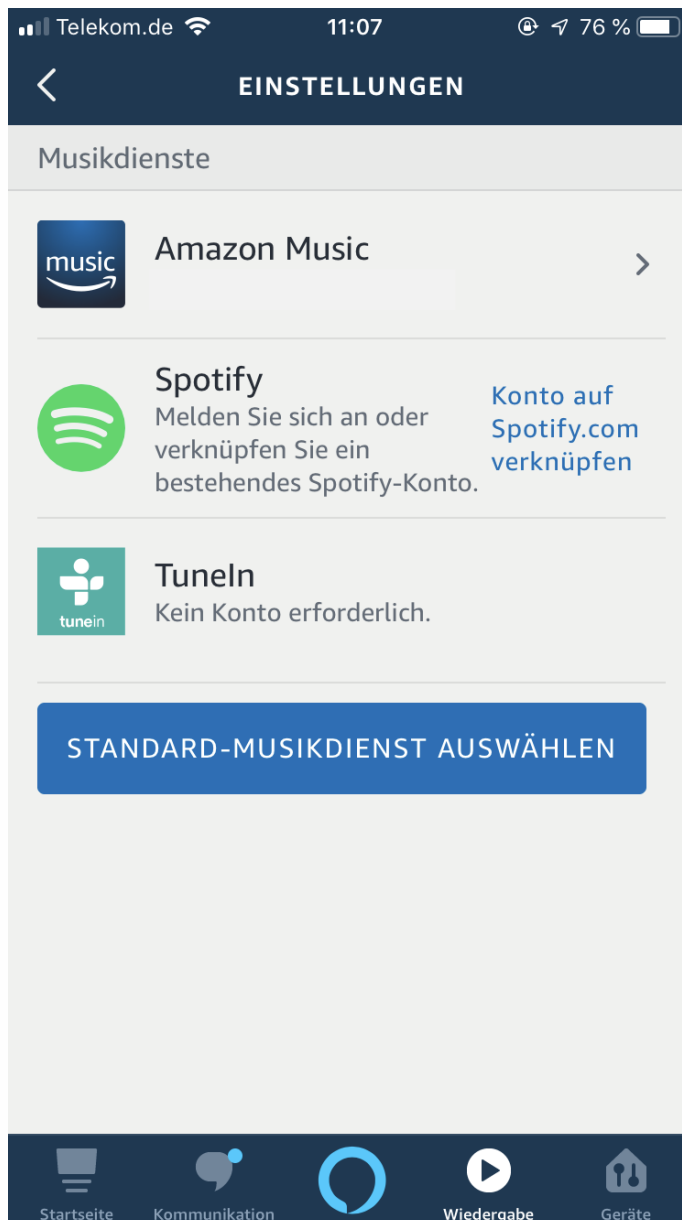
...

(2) Die ZAK ist für folgende Aufgaben zuständig:

1. Zulassung, Rücknahme oder Widerruf der Zulassung bundesweiter Veranstalter nach §§ 20 a, 38 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 Nr. 1 *sowie Anzeige der Veranstaltung von Hörfunk im Internet nach § 20b Abs. 1 Nr. 3*, [sowie Anzeige der Veranstaltung von Rundfunk nach § 20 b Abs. 4 Satz 3],

Anlage: Screenshots zu Amazon Alexa

Voreinstellung von Musikdiensten in der Amazon Alexa Steuerungs-App



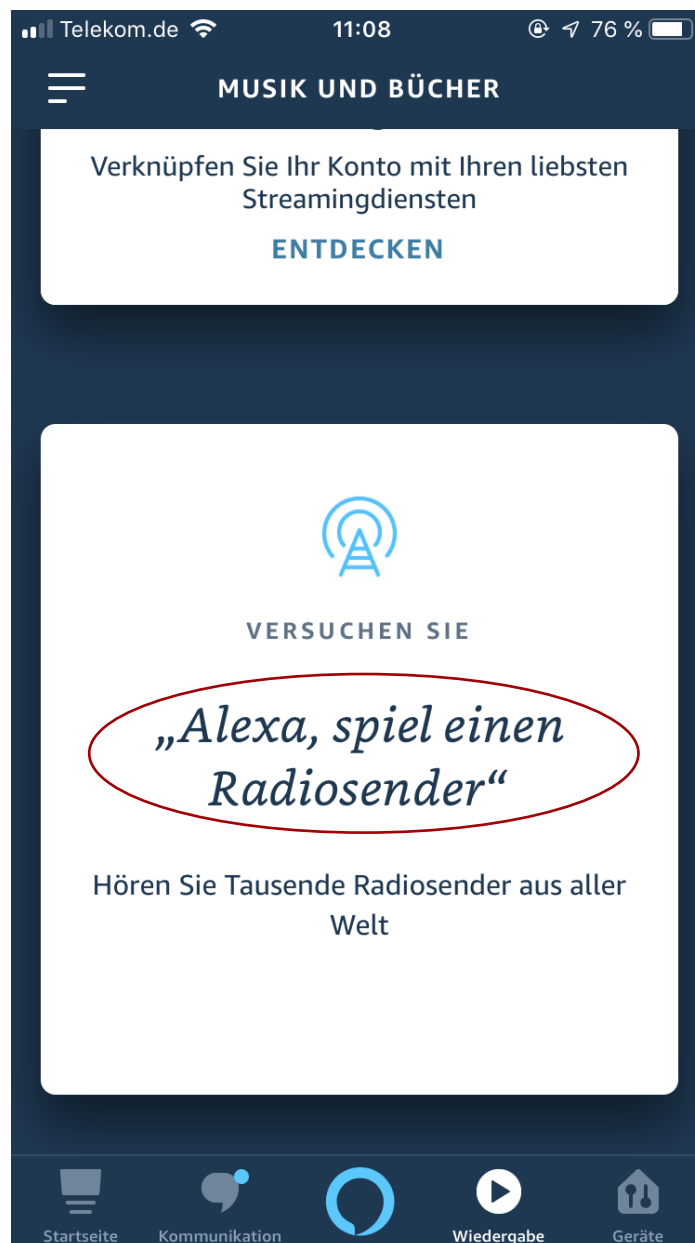
Musikdienst des Kooperationspartners Spotify

Amazon-eigener Musikdienst Amazon Music

Aggregator Kooperationspartner TuneIn

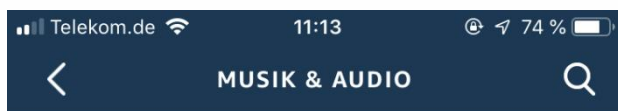
„Alexa, spiel einen Radiosender“ startet keinen Radiosender, sondern Amazon Music!

Nur ein ganz spezifischer Skill führt zum richtigen Radiosender bzw. überhaupt zu einem Radio-sender.

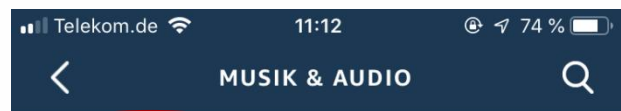
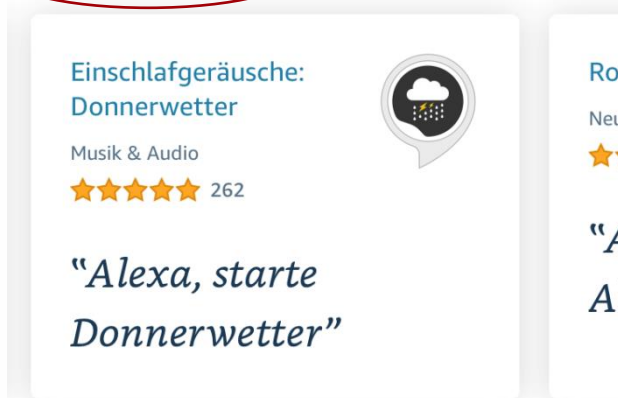


Dieser Sprachbefehl leitet direkt zum Angebot von Amazon Music, ohne dass dies der Hörer erkennen kann.

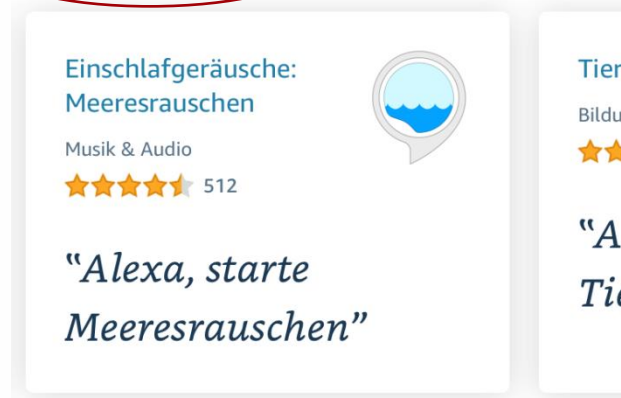
Voreinstellung in der Alexa-App: Kuratierte Inhalte und Vorauswahl



Unsere Auswahl



Unsere Auswahl



"Alexa, was sind deine Top-Skills?"

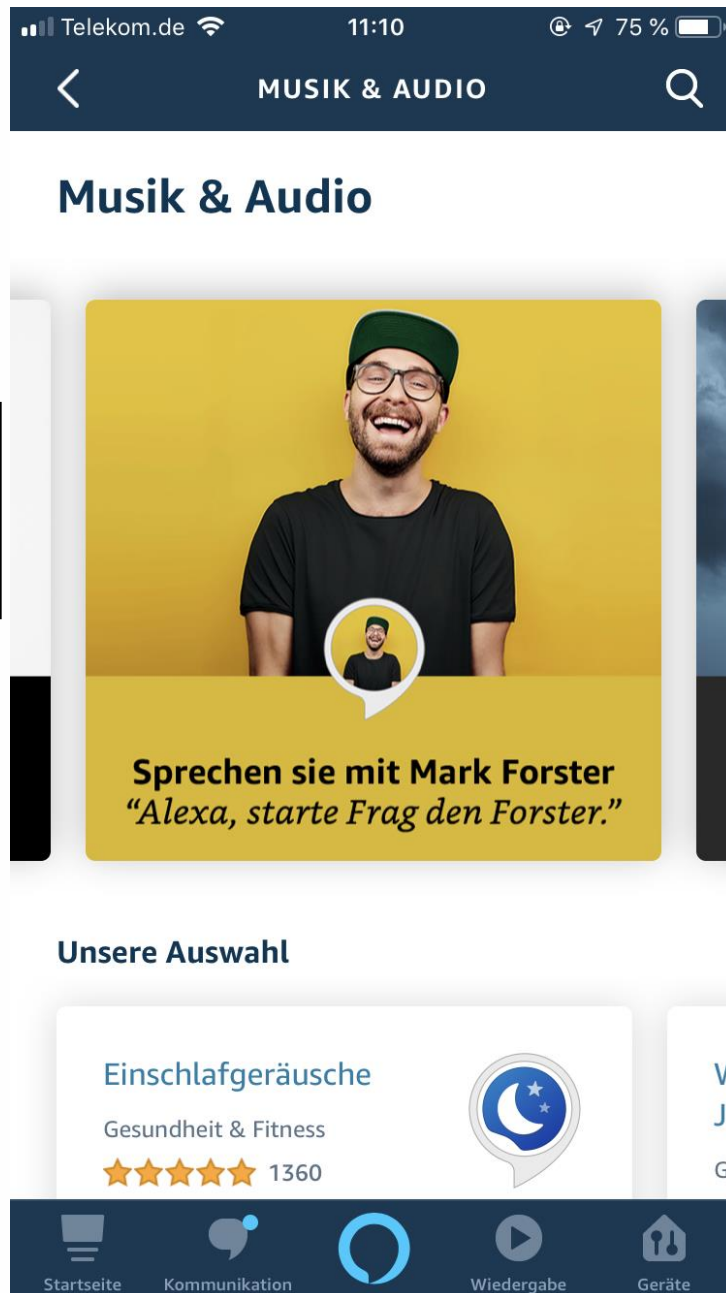


"Alexa, was sind deine Top-Skills?"



Alexa kuratiert eigene und fremde Inhalte und trifft innerhalb der App-Plattform eine Vorauswahl.

Anzeige in der Alexa-App: Kuratierte Inhalte und Vorauswahl



Alexa kuratiert eigene und fremde Inhalte und trifft eine Vorauswahl.

**Sprachbefehle, die zu Amazon Music und
nie zu einem Radiosender führen!**

Alexa, spiel einen Radiosender mit Schlager!

Alexa, spiel einen Radiosender aus Berlin!

Alexa, spiel einen Radiosender mit guter Musik!

Alexa, spiel einen Radiosender!

**Sprachbefehle, die nicht (immer) direkt zum Radiosender führen, sondern zu
Tuneln!**

Alexa, spiele Radiosender xy!

Alexa, starte Radiosender xy!

**Sprachbefehle, die immer zu einem bestimmten Radiosender führen (sofern
Skill-Aktivierung erfolgt ist)!**

Alexa, öffne Radiosender xy!

Alexa, aktiviere Radiosender xy!