

E. Ergebnisse und Handlungsmöglichkeiten

Mark D. Cole/Christina Etteldorf/Daniel Knapp

I. Zusammenfassung der existierenden rechtlichen Rahmenbedingungen

Bereits im Rahmen der allgemeinen Missbrauchsaufsicht im „klassischen“ Wettbewerbsrecht gibt es Möglichkeiten für mit der Rechtsdurchsetzung betraute Behörden, im Einzelfall Interoperabilitätspflichten gegenüber Unternehmen anzuordnen. Allerdings wird diese Ex-post-Maßnahme eher als Ultima Ratio gehandhabt und greift nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen, darunter die Notwendigkeit, die Beherrschung eines (spezifischen) Marktes durch ein Unternehmen festzustellen sowie eine sog. „essential facility“ anzubieten, die den Zugriff auf Schnittstellen durch Dritte notwendig („essenziell“) macht. Vor allem im medienrelevanten Bereich ergeben sich daher große Hürden dafür, die Anordnung einer Interoperabilitätspflicht nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht zu begründen.

Das Telekommunikationsrecht – zumindest in der EU und in Deutschland – ist in dieser Hinsicht ähnlich ausgestaltet. Auch die dortigen Regeln sehen die Möglichkeit vor, Telekommunikationsanbietern, zu denen aufgrund der Änderung des entsprechenden EU-Rechts 2018 ausdrücklich auch Messenger-Dienste gehören, die Pflicht aufzuerlegen, ihre Dienste interoperabel zu machen. Auch dabei handelt es sich jedoch um eine Ex-post-Entscheidung im Einzelfall, die nur gegenüber bestimmten, marktstarken Unternehmen (hier: nennenswerte Abdeckung und Nutzerbasis) und auch nur dann angeordnet werden kann, wenn eine Bedrohung der durchgehenden Konnektivität festgestellt wird. Den Weg für solche Anordnungen durch die zuständigen nationalen Behörden gerade gegenüber Messenger-Diensten hat die Europäische Kommission aber noch nicht eröffnet – ein dafür notwendiger Durchführungsrechtsakt wurde bislang weder erlassen noch in Aussicht gestellt.

Die neuen Regeln des DMA auf EU-Ebene und des novellierten deutschen Wettbewerbsrechts befassen sich dagegen konkreter mit dem Thema Interoperabilität. § 19a GWB, der es dem BKartA erlaubt, Anordnungen – darunter u. a. auch bezüglich der Interoperabilität – gegenüber Unterneh-

men zu treffen, deren besondere marktübergreifende Bedeutung es zuvor zeitlich begrenzt festgestellt hat, ist dabei ebenfalls auf eine Einzelfallentscheidung ausgelegt. Aufgrund der Passivformulierung der Bestimmung (Unterlassen der Behinderung von Interoperabilität) und der zeitlichen Begrenzung ist aber offensichtlich, dass das GWB an dieser Stelle nicht auf die Schaffung einer Angebotslandschaft interoperabler Dienste ausgerichtet ist, wie sie (allein) im medienrechtlich relevanten Kontext sinnvoll wäre, sondern nur Fehlentwicklungen im Einzelfall bekämpfen soll. Die Interoperabilitätsvorschriften des DMA hingegen, die trotz ihres Charakters als Binnenmarktregelung eindeutig wettbewerbsrechtlich konnotiert sind, enthalten demgegenüber aktive Pflichten, die *per se*, und nicht auf Anordnung einer Behörde, von bestimmten Akteuren einzuhalten sind.

Zu den erfassten Akteuren zählen einerseits nur als solche von der Europäischen Kommission benannte Torwächter („Gatekeeper“), also Unternehmen mit entscheidendem Einfluss auf den Binnenmarkt, und andererseits nur solche, die bestimmte Arten von Diensten betreiben. Obwohl sich unter diesen sog. „zentralen Plattformdiensten“ auch für die (Vermittlung von) Medien hochrelevante Dienste wie soziale Netzwerke, Online-Suchmaschinen und Online-Vermittlungsdienste befinden, richten sich die drei wesentlichen Interoperabilitätsvorschriften der Art. 6 Abs. 4 und 7, Art. 7 DMA verpflichtend nur an Betriebssysteme (bislang *de facto* Android, iOS und Windows), virtuelle (auch: Sprach-)Assistenten (bislang *de facto* keine) und Messenger (bislang *de facto* die beiden von Meta angebotenen Messenger WhatsApp und Facebook Messenger). Sie ordnen auch nicht eine vollständige, sondern lediglich eine Software-, Funktions- und Basisinteroperabilität an, und auch diese ist wiederum abhängig von der Nachfrage auf Seiten von Diensten, die von Dritten angeboten werden. So beschränkt sich bspw. die nach Art. 7 DMA derzeit angeordnete Interoperabilität von Messenger-Diensten auf eine Interoperabilität von (und daher: zwischen) den beiden Diensten von Meta, also innerhalb des gleichen Konzernnetzwerks. Damit aber könnte – bleibt es bei diesem Stand – diese Interoperabilität Netzwerk- und Dateneffekte also möglicherweise sogar verstärken. Seine Schnittstellen muss Meta erst auf Antrag eines anderen Messengers öffnen, wobei Dienste wie Signal und Threema bereits Bedenken gegen eine solchermaßen ermöglichte gemeinsame Nutzung im Hinblick auf Datensicherheit geäußert haben. Eine Interoperabilität anderer medien- oder meinungsrelevanter Dienste sieht der DMA nicht vor. Eine entsprechende Auferlegung von Interoperabilität für soziale Netzwer-

ke wurde im Gesetzgebungsverfahren zwar diskutiert, aber letztlich nicht geschaffen.

Insoweit ist der existierende Rechtsrahmen zur Interoperabilität beschränkt und auch im Hinblick auf seine Auswirkungen für Medien und Vielfaltssicherung begrenzt. Das gilt insbesondere für die Vielfaltssicherung: Diese ist in den genannten gesetzlichen Regeln nicht Zielsetzung und damit auch nicht im Aufgabenportfolio der zuständigen Behörden enthalten. Hinzu kommt, dass der DMA erst gerade zur Anwendung gekommen ist, seine praktische Umsetzung also erst beginnt. Gerade in Bezug auf Interoperabilität stehen der Anwendung möglicherweise noch große technische, rechtliche und faktische Herausforderungen bevor, die sich erst in der weiteren Implementierung zeigen werden. Schlüsselfragen, die sich im Rahmen der ersten Workshops, die die Kommission zur Diskussion der Umsetzung der Vorgaben des DMA organisiert hat, bereits abzeichneten, wurden im Rahmen der ökonomischen Untersuchung in dieser Studie eingehend dargestellt und betreffen u. a. insbesondere Datenschutz/-sicherheit, Inhaltemoderation und Urheberrechtsschutz. Das deckt sich auch mit den rechtlichen Grenzen von Interoperabilitätspflichten, die in der Darstellung rechtlicher Rahmenbedingungen in dieser Studie ausführlich vorgestellt wurden: Die Gewährleistung von Datenportabilität, die regelmäßig notwendiger Basisbestandteil von Interoperabilität ist, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Datenschutz- und Datensicherheitsniveaus setzt interoperablen Systemen Grenzen, zumindest was Umfang und Effektivität betrifft. Da bereits die Datenübertragung an einen Drittienst eine Verarbeitung im Sinne der DS-GVO darstellt, bedarf sie einer Rechtfertigung und auf beiden Seiten geeigneter Sicherheitsmechanismen, was vor allem dann problematisch ist, wenn bei den interoperablen Diensten ein unterschiedliches Datenschutzniveau (auch im Hinblick auf Verschlüsselungen, auf die Datenpolitik in Konglomeraten etc.) herrscht. Spätestens bei der Übertragung von Drittdaten, die bei Kommunikationsvorgängen nahezu unumgänglich ist, stehen Einwilligungserfordernisse im Zentrum der Problematik.

Diese rechtlichen wie auch technischen Herausforderungen, z. B. standardisierte Formate und geeignete Schnittstellen zu finden, hat die Implementierung des seit 2018 geltenden Rechts auf Datenportabilität aus Art. 20 DS-GVO demonstriert, weshalb dieses Recht in der Praxis bislang eine eher untergeordnete Rolle spielt. Das Urheberrecht und verwandte Rechte des geistigen Eigentums sind demgegenüber vor allem dann relevant, wenn es um den Austausch von geschützten Werken, wie regelmäßig bei Fotos

und audiovisuellen Inhalten, geht, also nicht nur etwa bei Messengern, sondern auch bei interoperablen sozialen Netzwerken oder Mediatheken. Die notwendige Lizenzierung stößt hier an faktische und möglicherweise auch finanzielle Grenzen, wenn nicht verhältnismäßige Sonderregeln eingeführt werden, wie sie aus der Portabilitätsverordnung in weniger einschneidendem Maße bekannt sind. Verbunden ist das auch mit in interoperablen Systemen noch nicht abschließend geklärten Haftungsfragen insbesondere von Vermittlungsdiensten, die wiederum mit der Befürchtung eines (möglicherweise auch die Meinungs- und Medienfreiheit und -vielfalt gefährdenden) Overblockings verbunden sind. Letzteres spielt nicht nur im Urheberrecht bspw. entlang der unter dem Stichwort „Upload-Filter“ diskutierten Pflichten eine Rolle, sondern auch bei Pflichten der Inhaltemoderation, wie sie dem DSA, dem MStV und JMStV oder sogar dem Strafrecht entspringen. Eine Interoperabilitätspflicht würde und dürfte nicht von der Einhaltung solcher Pflichten befreien, sodass auch innerhalb interoperabler Systeme Lösungen bspw. für eine systemübergreifende Inhalteentfernung gefunden werden müssten. Das wiederum ist mit Blick darauf schwierig, dass es bislang keinen einheitlichen „Moderationsstandard“ gibt und ein solcher auch kaum plattformübergreifend geschaffen werden kann. Auf der Basis ihrer unternehmerischen Freiheit legen Anbieter unterschiedliche Standards auch über gesetzliche Regeln hinaus für ihre Plattformen fest, was auch aus rechtlicher Perspektive etwa dann zu befürworten ist, wenn sich eine Plattform an eine bestimmte Zielgruppe wie Minderjährige richtet, eine andere aber nicht.

II. Zusammenfassung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Digitale Technologien haben die Medien- und Kommunikationsmärkte in Deutschland in wirtschaftlicher Hinsicht grundlegend verändert und ein beispielloses Wachstum in der Erstellung, Verbreitung und Zugänglichkeit von Inhalten gefördert. Diese Transformation hat das Entstehen einer weit aus größeren Bandbreite von Inhalteanbietern unterstützt und den Zugang zu Informationen erweitert. Dennoch bestehen Bedenken hinsichtlich der Dominanz großer digitaler Plattformen, die von Netzwerkeffekten, Skaleneffekten und Datenvorteilen profitieren, die es ihnen wiederum ermöglichen, als „Gatekeeper“ die Zugänge zu Märkten zu kontrollieren und den Wettbewerb durch „walled gardens“ zu beeinträchtigen. Das kann potentiell Innovationen außerhalb dieser „walled gardens“ hemmen, die Konkurrenz-

fähigkeit von Mitbewerbern behindern, Abhängigkeiten von Geschäftsnutzern (auch: Medienanbietern) begründen und Wahlmöglichkeiten von Verbrauchern einschränken.

Interoperabilität und Datenportabilität werden zunehmend als potenziell mächtige strategische Instrumente diskutiert, um offenere und wettbewerbsfähigere digitale Märkte zu fördern. Die Interoperabilitätsvorschriften des DMA konzentrieren sich auf grundlegende Anforderungen, um Silos zwischen digitalen Plattformen in spezifischen Bereichen abzubauen. Derzeit gelten diese gesetzlichen Vorgaben hauptsächlich für textbasierte Inhalte in Messenger-Diensten. Die mögliche Erweiterung dieser Vorschriften, um den Wettbewerb anzuregen, Inhaltevielfalt zu verbessern und audiovisuelle Inhalte einzubeziehen, bietet aus ökonomischer Sicht eine Reihe potenzieller Vor- und Nachteile. Eine sorgfältige Analyse der potenziellen Auswirkungen, sowohl positiv als auch negativ, ist unerlässlich. Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf das bestehende digitale Ökosystem gelegt werden, das auf datengetriebenen Geschäftsmodellen basiert, an denen auch Inhalteanbieter partizipieren und Nutzer (bzw. deren Daten) eine entscheidende Rolle spielen.

Digitale Plattformen sind längst keine reinen Verbreitungsinfrastrukturen mehr. Sie bieten eine (jeweils unterschiedlich ausgeprägte und nuancierte) Kombination aus Erstellungs- und Verbreitungstechnologien für Inhalte, algorithmischer Kuratierung dieser Inhalte, Vernetzungsmöglichkeiten sowie dem Design eigenen Beschränkungen und Möglichkeiten des kreativen Ausdrucks an (basierend auf den dargestellten Erfahrungswerten aus dem Nutzerverhalten, einzigartigen Inhalteformaten, verschiedenen Möglichkeiten der Monetarisierung für Inhaltesteller etc.). Das bedeutet, dass Inhalte oftmals spezifisch für eine Plattform entwickelt werden und daher primär auch (nur) auf dieser Plattform erfolgreich sind. Der Umgang mit den je eigenen Möglichkeiten einer Plattform hat eine Diversität an Narrationsformen und erfolgreichen Inhalteanbietern (sowohl traditionelle Medienunternehmen als auch mehr oder minder professionalisierte „Creators“) hervorgebracht.

Wie entsprechende Marktdaten und Verbraucherbefragungen zeigen, treten sie dabei, was sowohl Information als auch Unterhaltung betrifft, in immer stärkere Konkurrenz mit Medienanbietern, obwohl sie gleichzeitig wichtige Verbreitungsplattformen für diese und essenzielles Zugangstor zu Rezipienten, insbesondere auch jüngeren Zielgruppen, sind. Im Sinne der Idee „The medium is the message“ entstehen neue Inhalte(formen), die an die Gegebenheiten einer Plattform angepasst sind. Was bei traditionellen

Medien durch Programm- und Redaktionsrichtlinien, Sendepläne und Resorts, verantwortliche Redakteure und Programmdirektoren etc. geschaffen wird, erfolgt bei diesen neuen „Medien“-Formen maßgeblich über eigene Inhalte- oder Community-Richtlinien sowie den Einsatz von Algorithmen, maschinellem Lernen und KI und das jeweils vorgesehene Format.

Die Richtlinien bestimmen nicht nur (über gesetzliche Vorgaben hin aus), was auf den Plattformen erlaubt und nicht erlaubt ist, insbesondere in Bezug auf schädliche, aber nicht per se illegale Inhalte wie Desinformation oder entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte. Sie entscheiden auch, welche Zielgruppen von einer Plattform mit welchen Formaten angesprochen werden sollen, woran sich dann wiederum Rezipienten, Inhalteersteller und – ebenso wichtig – Werbetreibende orientieren müssen. Verbraucherbefragungen dokumentieren wiederum, dass Nutzer, dem Gedanken der Wahl des Mediums als Botschaft folgend, bewusst unterschiedliche Plattformen für einen unterschiedlichen Konsum heranziehen (bspw. durch die Trennung von privater und geschäftlicher Kommunikation).

Technische Mittel wie Algorithmen oder auch Zusatzfunktionen auf Plattformen nehmen bei der Interaktion mit und auf den jeweiligen Plattformen wiederum weitere Formgebungen vor. Sie entscheiden vor allem darüber, was Nutzer bevorzugt (nicht) sehen, übernehmen Großteile der Inhaltemoderation und entscheiden durch entsprechende Analysen von Nutzerengagements, wie sich die Plattformen weiterentwickeln. Im Zusammenhang mit Interoperabilität ist aufgrund dieses digitalen Ökosystems mitzudenken, dass auch die Inhaltemoderation und die Algorithmen „nahtlos zusammenarbeiten“ müssten, was neben rechtlichen und technischen Umsetzungsproblematiken auch möglicherweise mit negativen ökonomischen Nebeneffekten verbunden wäre, die von den Beteiligten (Nutzer, Inhalteersteller, Plattformen und Werbetreibende) nicht gewünscht sind. Während aktuell etwa ein langes Informationsvideo zu einem Nischeninhalt auf einer Plattform (bspw. YouTube) eine algorithmische Priorisierung und damit Sichtbarkeit erhalten würde, auf einer anderen Plattform (bspw. TikTok) wegen eines auf anderen Nutzergewohnheiten basierenden Algorithmus bzw. einer anderen Natur der Plattform hingegen nicht, würde ein plattformübergreifender Interoperabilitäts-Algorithmus möglicherweise nur noch eine bestimmte Art von „Mainstream-Inhalten“ bevorzugt ausspielen, also die Diversität verringern. Das wirft auch Fragen im Kontext eines höheren Verbreitungsgrades von Desinformation und des Entstehens von „interoperablen“ Echokammern auf, für die Interoperabilität sowohl Chance als auch Risiko sein kann.

Erwähnte Zielgruppendynamiken spielen auch in einem weiteren Kontext eine entscheidende Rolle, der aus ökonomischer Sicht bei Interoperabilitätserwägungen mitgedacht werden muss. Finanzierungsgesichtspunkte sind, und zwar in unterschiedlichen Facetten, besonders bedeutsam bei der Ausrichtung auf und Nutzung durch unterschiedliche Zielgruppen. Digitale Plattformen finanzieren sich zunächst (neben anderen Methoden wie bspw. In-App-Käufen oder Gebühren von Geschäftsnutzern) maßgeblich über Werbung, wobei Daten für das Ausspielen zielgerichteter Werbung von unschätzbarem Wert sind. Datenvorteile marktführender Akteure bzw. vielmehr Datennachteile ihrer Konkurrenten und auch ihrer eigenen Nutzer (etwa im Hinblick auf einen erschwerten Wechsel zwischen Diensten oder bei Geschäftsnutzern bspw. Nachteile bei Performance-Analysen) sind seit langem als Problem für einen fairen und funktionierenden Wettbewerb erkannt, was von neuen gesetzlichen Regeln wie dem DMA bereits teilweise adressiert wird. Die Einnahmen aus der Online-Werbung konzentrieren sich global auf einige sehr wenige Anbieter, vor allem Meta und Alphabet. Bei interoperablen Systemen, die zwangsläufig mit einem Datenfluss verbunden sind, müssen daher auch ökonomische Auswirkungen bedacht werden. Einerseits könnten Datenvorteile durch einen entsprechend größeren Zufluss und damit auch Finanzierungsungleichgewichte weiter intensiviert werden. Andererseits könnte sich auch eine bessere Verteilung von Daten einstellen, wobei allerdings sowohl das Datenschutzrecht (bei Personenbezug) als auch tatsächliche Verwertungsmöglichkeiten Grenzen bzw. Unsicherheitsfaktoren darstellen.

Ein anderer Finanzierungsaspekt betrifft die Monetarisierung von Inhalten auf digitalen Plattformen. Für Inhaltesteller bestehen Monetarisierungsmöglichkeiten sowohl innerhalb der Plattformen selbst (bspw. Anbindung an Online-Werbedienste, Anteile an Werbeeinnahmen nach Views, Möglichkeiten für Abonnements oder Spenden etc.) als auch über externe Werbe- und Sponsoringvereinbarungen (bspw. Influencer-Marketing). Auch innerhalb interoperabler Systeme gilt es, diese Möglichkeiten zu erhalten, wenngleich sie dadurch zwangsläufig durch das zuvor Gesagte beeinflusst werden. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Verwertung von Rechten des geistigen Eigentums, der sich besonders gut am Beispiel von audiovisuellen Inhalten veranschaulichen lässt. Audiovisuelle Inhalte befinden sich am Schnittpunkt von technologischer Innovation und kulturellem Ausdruck und verkörpern damit das Potenzial des sozialen Medienalters, Medienproduktion, -verteilung und -konsum zu „demokratisieren“. Interoperabilität und Datenportabilität könnten die Art und Weise, wie

Inhalte über Plattformen hinweg geteilt und abgerufen werden, nochmals signifikant verändern und potenziell restriktive Inhaltesilos abbauen. Jedoch ruht auch das wirtschaftliche Fundament der audiovisuellen Industrie auf der Fähigkeit von Inhalteerstellern und damit Rechteinhabern, ihre Inhalte effektiv zu monetarisieren und vor unberechtigten Zugriffen zu schützen. Den Schutz dieser Rechte mit marktweiter Innovationsförderung und Vielfaltssicherung für Verbraucher in Einklang zu bringen, erfordert einen strategischen und facettenreichen Ansatz. Das gilt insbesondere für nutzergenerierte Inhalte, an denen häufig nicht nur originäre Rechte des Inhalteerstellers bestehen, die er selbst monetarisieren kann, sondern auch solche von Dritten wie etwa Musiklabels oder anderen Rechteinhabern. Interoperabilität potenziert neben positiven Effekten einer erhöhten Reichweite und damit Monetarisierungspotenzialen auch bestehende Probleme bei der Erarbeitung von fairen Lizenzierungslösungen und der Eindämmung der illegalen Verbreitung von urheberrechtlich geschütztem Material. Es bedarf daher optimierter Systeme zur Verwaltung digitaler Rechte, die flexibel und anpassungsfähig genug sind, um ein dynamisches und innovatives digitales Ökosystem zu unterstützen, aber derzeit in dieser Form noch nicht existieren.

III. Interoperabilität: ein Balanceakt

Sowohl bezogen auf unterschiedliche Sektoren als auch in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen unterscheiden sich definitorische Ansätze zur Beschreibung von „Interoperabilität“. Um einen umfassenden Ansatz für die vorliegende Untersuchung und deren Entwicklungsoffenheit zu gewährleisten, wurde im Ausgangspunkt von einem allgemeinen Begriffsverständnis ausgegangen. Dieses meint mit Interoperabilität (jedenfalls) die Fähigkeit von Systemen bzw. Diensten, nahtlos miteinander zusammenzuarbeiten bzw. zu kommunizieren. Dieser Ansatz wurde vorliegend um die Rezipientenperspektive erweitert, da sie wiederum zentraler, auch grundrechtlicher Anknüpfungspunkt von Medienrecht und Vielfaltssicherung ist. Danach beschreibt Interoperabilität die eingeräumte Möglichkeit, über einen Dienst mit einem anderen Dienst (Rezeption) oder dessen Nutzern (Kommunikation) zu interagieren, ohne dabei technisch behindert zu werden und unabhängig davon, ob und wie entsprechende Pflichten gesetzlich bestehen. Interoperabilität meint, auch im Zusammenhang der folgenden Abschnitte, aber nicht („bloß“) Kompatibilität, Portabilität (von Daten

oder Inhalten), Zugänglichkeit zu einem System, Auffindbarkeit in einem System, Abrufbarkeit von einem System, gemeinsame Medienplattformen oder Benutzeroberflächen, Verlinkungen etc. Vielmehr vereint sie diese im Sinne einer Zusammenarbeit oder eines Zusammenwirkens, das aus Integration, Interkonnektivität, Datenaustausch, Systemkommunikation sowie vielen weiteren Faktoren besteht.

Um eine so verstandene Interoperabilität in der Praxis zu etablieren, gibt es grundsätzlich verschiedene Regulierungsoptionen, die von zurückhaltenden Ansätzen bis hin zu gesetzlich detaillierten Pflichten reichen. Im Folgenden sollen diese Möglichkeiten samt ihren Vor- und Nachteilen zusammenfassend dargestellt werden, bevor bewertet wird, ob sie im Zusammenhang sowohl mit dem Wettbewerb als auch mit der Vielfaltssicherung sinnvollerweise eingesetzt werden sollten. Tatsächliche Auswirkungen einer solchen Interoperabilität auf bestimmte Märkte wurden noch nicht abschließend erforscht, sind stark vom jeweils regulierten Markt bzw. Sektor sowie von der Art und der Ebene der betreffenden Interoperabilität abhängig. Entsprechend sind sichere Prognosen in diesem Kontext schwierig. Potentielle Vor- und Nachteile bestimmter Interoperabilitätsformen wurden oben (C.) eingehend dargestellt und sollen nachfolgend in übersichtlicher Form nochmals zusammengefasst werden. Dabei ist sorgfältig zu unterscheiden zwischen Interoperabilität als Wettbewerbsinstrument des (Binnen-)Marktrechts und Interoperabilität als Vielfaltsinstrument des Medienrechts.

1. Regulierungsoptionen im Allgemeinen

Unabhängig zunächst von der Frage, ob und inwiefern Interoperabilität ein geeignetes Instrument für die Medienvielfaltssicherung sein kann, verfügen Gesetzgeber und Regulierungsbehörden grundsätzlich über ein breites Spektrum an Optionen, um faire und wettbewerbsfähige Märkte zu gewährleisten (vgl. Abb. 30). Diese reichen von „Laissez-faire“ bis hin zu verpflichtender Interoperabilität.

Abbildung 30: Hauptmöglichkeiten in der Regulierungspolitik

Aktion	Beschreibung	Vorteile	Nachteile
Nichts tun	<ul style="list-style-type: none"> Ermöglicht, dass sich der Markt, z. B. für soziale Netzwerke, ohne direkte Eingriffe entwickelt 	<ul style="list-style-type: none"> Fördert marktorientierte Innovation Minimaler regulatorischer Aufwand 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Änderung unerwünschter Marktodynamiken oder -praktiken
Sensibilisierung und Förderung bewährter Praktiken	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung freiwilliger Standards und Best Practices, z. B. des Open-Authentification-Standards für die API-Autorisierung 	<ul style="list-style-type: none"> Mehr Wissen und Zusammenarbeit Flexibilität und Anpassungsfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> Undurchsetzbarkeit und ungleichmäßige Akzeptanz können zu Kompatibilitäts- und Datenproblemen führen
Sektorspezifische nicht-legislative Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung von Industriestandards, z. B. des DVB-Standards (Digital Video Broadcasting) 	<ul style="list-style-type: none"> Bewältigt branchenspezifische Herausforderungen Wird von wichtigen Stakeholdern unterstützt 	<ul style="list-style-type: none"> Behobt möglicherweise keine breiteren Marktprobleme Effektivität variiert in Sektoren
Allgemeine nicht-legislative Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung von branchenübergreifenden Initiativen, z. B. W3C-Standards 	<ul style="list-style-type: none"> Breite Anwendbarkeit und Wirkung Fördert einheitliche Standardisierung 	<ul style="list-style-type: none"> Möglichwerweise fehlt es an Spezifität für komplexe Sektoren Freiwilligkeit bedarf des Willens zur Einhaltung
Regulatorische Sandbox	<ul style="list-style-type: none"> Ermöglichung von Produkttests unter kontrollierten Bedingungen, z. B. neue Fintech-Produkte 	<ul style="list-style-type: none"> Ermöglicht Innovation in einer sicheren Umgebung Ermöglicht regulatorische Anpassungen 	<ul style="list-style-type: none"> Begrenzte Skalierbarkeit Möglichwerweise sind erhebliche regulatorische Ressourcen erforderlich
Branchenspezifische Gesetzgebung	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzgebung für bestimmte Sektoren, z. B. Open Banking 	<ul style="list-style-type: none"> Rechtsklarheit Behandelt branchenspezifische Wettbewerbs- und Verbraucherfragen 	<ul style="list-style-type: none"> Regulatorische Komplexität Kann Innovationen ersticken
Umfangreiche Gesetzgebung	<ul style="list-style-type: none"> Umfassende Gesetze über Branchen hinweg, z. B. DSGVO 	<ul style="list-style-type: none"> Breite Wirkung Rechtsklarheit 	<ul style="list-style-type: none"> Hoher Regulierungsaufwand Gefahr von „Überregulierung“ mit Einschränkung von Flexibilität und Innovation

Quelle: Eigene Analyse auf der Basis verschiedener Quellen

Die Tabelle (Abb. 30) skizziert verschiedene (grundsätzliche) Regulierungsoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen. Zu den Möglichkeiten gehört etwa das Unterlassen direkter Eingriffe, um Märkte sich natürlich entwickeln zu lassen. Dies fördert marktorientierte Innovationen bei minimalem Regulierungsaufwand, ändert jedoch möglicherweise keine unerwünschten Marktdynamiken.

Die Sensibilisierung und Förderung bewährter Praktiken unterstützen freiwillige Standards, wie z. B. OAuth für die API-Autorisierung. Dies erhöht die Zusammenarbeit und den Stand des Wissens in der Branche, bleibt aber flexibel und einfach anpassbar. Probleme ergeben sich jedoch möglicherweise bei der Durchsetzbarkeit der aus solchen Standards abzuleitenden Umsetzungen und der möglicherweise ungleichen Akzeptanz durch unterschiedliche Branchenakteure, was Kompatibilitätsprobleme sowie Fragen nach dem Umgang mit z. B. auszutauschenden Daten nach sich ziehen könnte.

Branchenspezifische, nicht-legislative Maßnahmen, wie die Förderung von Industriestandards (z. B. DVB im digitalen Rundfunk), beantworten sektorspezifische Herausforderungen und werden von den jeweils wichtigen Akteuren unterstützt. Jedoch lösen sie damit möglicherweise nicht umfassendere Marktprobleme, sodass ihre Wirksamkeit variieren kann.

Allgemeinere, nicht-legislative Maßnahmen umfassen branchenübergreifende Initiativen wie z. B. W3C-Standards. Diese fördern eine breite Anwendbarkeit, die Wirkung und einheitliche Praktiken, können aber zu unspezifisch sein und bleiben als freiwillige Vereinbarung in der Durchsetzbarkeit begrenzt bzw. bedürfen des Willens zur Beachtung bei den relevanten Akteuren.

Eine regulatorische Sandbox ermöglicht Produkttests unter kontrollierten Bedingungen und reduziert damit Risiken einer mangelnden Compliance. Dies erleichtert Innovation in einer sicheren Umgebung und erlaubt zeitnahe regulatorische Anpassungen auf der Basis echter Daten. Sie ist jedoch nicht skalierbar und kann zugleich erhebliche behördliche Ressourcen in der Begleitung einer solchen „Testumgebung“ erfordern.

Das Konzept der Interoperabilität, also der Fähigkeit unterschiedlicher Systeme oder Dienste, reibungslos zusammenzuarbeiten, ist ein Eckpfeiler digitaler Innovation. Die Entwicklung grundlegender Technologien wie E-Mail (SMTP), SMS (SS7) und Internet-Kernprotokolle (HTTP) illustrieren den Erfolg kollaborativer Standardisierung, die auf Industriekonsens

basiert.¹¹⁷⁹ Das neuere Beispiel von Really Simple Syndication (RSS) für die Podcast-Distribution demonstriert das anhaltende Potenzial freiwilliger Ansätze in digitalen Märkten.¹¹⁸⁰

Nicht immer führt jedoch die Hoffnung auf freiwillige Zusammenarbeit zu optimalen Ergebnissen, insbesondere in Märkten mit etablierten Interessen. Brancheninitiativen, oft durch Gremien wie das W3C unterstützt, können eine breitere Interoperabilität fördern.¹¹⁸¹ Auch eine regulatorische Ermutigung, wie im Fall von Open-Banking-Standards,¹¹⁸² kann positive Wirkung entfalten, indem Aufsichtsbehörden die API-Standardisierung zum Vorteil der Verbraucher vorantreiben.

Eine verpflichtende Interoperabilität, bei der eine Regulierung die Kompatibilität erzwingt, ist ein schärferer Eingriff. Dies kann fest verankerte Marktpositionen schwächen und den Wettbewerb fördern, jedoch sind solche bindenden Vorgaben mit Vorsicht zu erwägen, denn eine hohe Eingriffssintensität kann nicht nur Innovationen bremsen, indem sie Unternehmen die Flexibilität bei der Entwicklung neuer Technologien nimmt oder den Wettbewerb durch höhere Markteintrittsbarrieren schwächt, sondern auch aus grundrechtlicher Sicht problematisch sein.

Dabei sehen manche die unbeabsichtigten Folgen der DS-GVO als ein Beispiel, warum die Auswirkungen der Regulierungsschritte auch in ihren möglichen negativen Konsequenzen intensiv bedacht werden müssen. Während Verbraucher zweifelsohne von den erheblich verbesserten Regelungen zum Schutz persönlicher Daten und für mehr Datenkontrolle profitieren, hat die DS-GVO nicht dazu geführt, den Marktanteil großer

1179 Klensin, Simple Mail Transfer Protocol, RFC Editor; Schlanger, in: IEEE Journal on Selected Areas in Communications 1986, S. 360–365; Fielding/Nottingham/Reschke, RFC 9110 – HTTP Semantics.

1180 Vgl. dazu die Spezifikationen von *RSS Advisory Board*, RSS 2.0 Specification, <https://www.rssboard.org/rss-specification>.

1181 Trotz der Bemühungen des W3C, Webstandards festzulegen, setzen die großen Browserhersteller (wie Microsoft, Google und Apple) diese Standards oft mit kleinen Abweichungen um. Diese unvollkommene Interoperabilität kann dazu führen, dass Websites in bestimmten Browsern nicht richtig funktionieren, was Webentwickler vor Herausforderungen stellt und kleinere Wettbewerber auf dem Browsermarkt behindert. Vgl. zu den Kompatibilitätsfragen die Support-Website, die solche Browserunterschiede hervorheben soll: <https://caniuse.com/>.

1182 Vgl. Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG, EU ABl. OJ L 337, 23.12.2015, S. 35–127.

Plattformen wie Google and Facebook zu verringern, sondern diesen vielmehr noch gestärkt.¹¹⁸³ Durch ihre umfangreichen, selbst gesammelten Daten (First-Party Data) sind die großen Plattformen für Werbetreibende noch attraktiver geworden, wodurch es kleinere Anbieter schwerer haben, mit ihnen zu konkurrieren

Die Idee einer „adversarial interoperability“, wie Cory Doctorow sie genannt hat, bietet eine alternative Möglichkeit, sich etablierten Anbietern zu widersetzen.¹¹⁸⁴ Hierbei wird die Interoperabilität nicht vom Anbieter, dessen Produkt oder Dienstleistung – ob aufgrund rechtlicher Vorgaben oder infolge eigener Entscheidung – interoperabel sein soll, hergestellt, vielmehr ist es der Wettbewerber, der möglicherweise sogar entgegen dem Willen des anderen Anbieters eine Verbindung der eigenen Dienste mit dem anderen Dienst entwickelt und den Nutzern zur Verfügung stellt. Es geht also um die Entwicklung von Produkten oder Diensten, die sich mit marktbeherrschenden Plattformen ohne deren Zustimmung verbinden können, obwohl diese das so nicht gewollt haben. Dazu bedarf es bei Software-Anwendungen regelmäßig des sog. Reverse Engineering, indem die Software des anderen Anbieters „entpackt“ wird, um die Verbindungs möglichkeiten herauszuarbeiten und in die eigene Software einzubauen. Konkret war es in dem von Doctorow dargestellten Paradebeispiel Apple, das für seine iWork-Suite eine Kompatibilität mit Microsoft-Office-Anwendungen erlangte, obwohl Microsoft keinerlei Kooperation zeigte und sogar die Interoperabilität bei Software-Updates zu behindern suchte. Solche Strategien von Wettbewerbern können dazu beitragen, das „Spielfeld“ zu ebnen und Verbrauchern echte Wahlmöglichkeiten statt ausschließlicher Abhängigkeit von einem Anbieter geben.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Veränderungen in der Marktsituation auch zu einer Verringerung der Bedeutung eines regulatorischen Eingriffs führen können. So können marktbeherrschende Unternehmen auch ohne behördliche Eingriffe an Bedeutung verlieren.¹¹⁸⁵ Technologische Verschiebungen und sich entwickelnde Märkte gestalten die Wettbewerbs landschaft ständig um.

1183 Dazu Kostov/Schechner, GDPR Has Been a Boon for Google and Facebook.

1184 Doctorow, Adversarial Interoperability.

1185 Evans, How to lose a monopoly?

2. Für den Wettbewerb

Interoperabilität wird bereits seit längerem – in eng begrenzten Fällen – als Instrument des Wettbewerbsrechts genutzt, um bestehende Marktzutrittsschranken zu überwinden und Schnittstellen, die für einen Markt wesentliche Zugangstore sind, für nicht-dominante Markakteure zu öffnen. Der DMA stellt insoweit einen Wendepunkt in der Entwicklung der Regulierung des digitalen Umfelds dar, da mit Ex-ante-Pflichten für Gatekeeper in einem größeren Gesamtkonzept an Vorschriften ein Fokus auch auf Interoperabilität und Datenportabilität gelegt wird, der das Potenzial hat, eingefahrene Machtstrukturen aufzubrechen, die Nutzer zu stärken und einen wettbewerbsfähigeren, innovativeren digitalen Markt zu schaffen. Die Verwirklichung dieser Vision – innerhalb und außerhalb des DMA – erfordert jedoch einen sorgfältigen Balanceakt und die genaue Prüfung potenzieller Nebeneffekte der Einführung solcher neuer Regelungsansätze. Aufgrund ihres einschneidenden Charakters sowohl in Bezug auf Geschäftsmodelle als auch mit Blick auf das Nutzererlebnis darf Interoperabilität nicht als Selbstzweck verstanden werden. Stattdessen bedarf es der Berücksichtigung potenzieller Vor- und Nachteile, die überblickhaft in folgender Tabelle dargestellt sind.

Diese schlaglichtartige Gegenüberstellung möglicher Vor- und Nachteile verdeutlicht den Charakter von Interoperabilität als zweischneidiges Schwert. Einerseits werden ihr vor allem potenziell positive Effekte auf den Markt und für Verbraucher nachgesagt. Einseitige Netzwerkeffekte, die zu einem Lock-in und damit einer Abhängigkeit von Nutzern führen können, können durch die Öffnung für Dritt Dienste aufgebrochen werden. Mehr Interoperabilität verspricht demnach, festgefahrenen Marktdynamiken zu überwinden und eine wettbewerbsintensivere Landschaft zu fördern. Ein Wettbewerb im Markt kann dazu anregen, Nutzererlebnis, Contentvielfalt und Innovation in den Vordergrund zu stellen, um Nutzer zu binden und zu gewinnen. Kleinere Akteure und Start-ups könnten damit leichter im Markt Fuß fassen und so ein diversifizierteres, innovativeres Angebot fördern. Zumindest könnten sich Nutzer aber auf das Bestehen eines einheitlichen Standards verlassen, den sie über verschiedene Anbieter hinweg nutzen könnten. Anbieterseitig hätte ein solcher Standard den Vorteil, Entwicklungs- und Transaktionskosten minimieren zu können.

Abbildung 31: Zusammenfassung potenzieller Vor- und Nachteile von Interoperabilität

Potenzielle Vorteile	Potenzielle Nachteile
Aufbrechen einseitiger Netzwerkeffekte	Wegfall von Anreizen für Multi-Homing durch Nutzer
Öffnung von Märkten (Wettbewerb im Markt statt Wettbewerb um den Markt)	Mögliche Verstärkung bestehender Machtverhältnisse
<ul style="list-style-type: none"> dadurch Verbesserungen (Innovationen) im Markt dadurch mehr Wahlfreiheit und Kontrolle für Nutzer 	<ul style="list-style-type: none"> Wettbewerb im Markt aufgrund notwendiger Standardisierung nicht gesichert Wahlfreiheit kann wegen Funktionalitäten gerade zum Zulauf für größere Anbieter und damit ultimativ zum Entstehen von Super-Apps führen
Wegfall/Minimierung von Entwicklungskosten pro Anbieter	Anfall von Implementierungskosten pro Anbieter
Wegfall von Insellösungen durch einheitliche Standards	<ul style="list-style-type: none"> Homogenisierung von Diensten durch Standardisierung Absinken von Schutzniveaus Innovationshemmung in heterogenen Märkten Wegfall von Alleinstellungsmerkmalen Anfall von Integrationskosten
Aufbrechen der nutzerseitigen Abhängigkeit von einem Angebot	Verursachung einer anbieterseitigen Abhängigkeit von einem Interoperabilitätsstandard
Durchbrechung von Lock-in-Effekten	<ul style="list-style-type: none"> Schaffung von Lock-out-Effekten für Nutzer, die Interoperabilität nicht in Anspruch nehmen wollen, und für Anbieter, die Interoperabilität nicht implementieren können
Höhere Reichweiten und (damit) Monetarisierungsmöglichkeiten	Schwierigere Durchsetzung von Inhaltenmoderation und Rechteverwertung

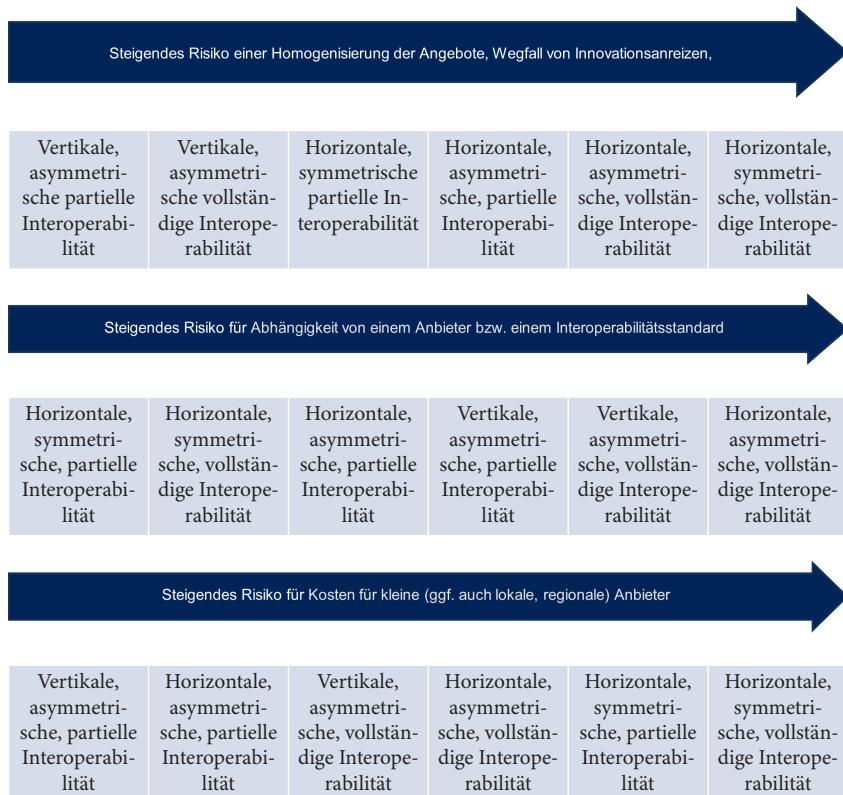
Umgekehrt könnte Interoperabilität ein gegenteiliges Ergebnis zur Folge haben oder bestimmte Nachteile, die sich einstellen, könnten die genannten Vorteile überwiegen. So entfällt bei Interoperabilität aus der Perspektive der Nutzer einer der wesentlichen Anreize, auf mehreren Diensten aktiv zu sein bzw. mehrere „parallele“ Dienste zu nutzen (sprich Multi-Homing zu betreiben), weil sie dann ohnehin bereits innerhalb ihres bevorzugten Dienstes auf alle wesentlichen Funktionen zugreifen und mit Dritt Diensten interagieren können. Funktionalitäten sind in der Regel bei den größten Diensten am weitesten ausgereift, sodass der Nutzer-Zulauf zu diesen sich erhöhen könnte und damit die Reichweiten- und Datenvorteile weiter ausgebaut werden könnten. In letzter Konsequenz kann eine solche

Entwicklung sogar zum Entstehen sog. „Super-Apps“ führen, wie sie in China zu beobachten sind und deren Markteffekte kaum noch gegengesteuert werden kann. Dieser Zulauf ist umso wahrscheinlicher, wenn der Wettbewerb im Markt nicht ausreichend andere Anreize für den Wechsel zwischen Diensten bietet. Auch eine Standardisierung ist möglicherweise nicht nur mit positiven Effekten verbunden, da sie gerade in ansonsten heterogenen Märkten zu Innovationshemmung führen kann. Demnach wäre ein Abweichen vom Standard nicht notwendig oder sogar nicht möglich, was wiederum zum Wegfall von Alleinstellungsmerkmalen bei einzelnen Angeboten im Sinne einer Homogenisierung und damit einhergehend zu (anderen) Abhängigkeitsverhältnissen führen könnte, in diesem Fall zur Abhängigkeit von einem extern auferlegten Interoperabilitätsstandard. Implementierungs- und Integrationskosten eines solchen Standards, die dann an anderer Stelle zu fehlenden Ressourcen für die Forschung und Entwicklung führen könnten, sind gerade für kleine Anbieter nicht zu unterschätzen. Letztlich können sie sogar zu einem Lock-out solcher kleinerer Anbieter von einem interoperabel ausgestalteten Markt führen.

Ob und inwieweit sich solche Effekte in die ein oder andere Richtung einstellen, ist im Vorhinein wie erwähnt nicht mit Sicherheit prognostizierbar, auch weil die Entwicklung von einer Vielzahl von Faktoren abhängt. Ein wesentlicher Faktor ist die Art des regulierten Marktes, insbesondere, ob mit Interoperabilitätsregeln in einen homogenen oder heterogenen Markt eingegriffen wird. Sind Dienste ohnehin bereits tendenziell homogen, wie es etwa bei E-Mail-Diensten der Fall ist, schafft Interoperabilität eher Innovationsanreize als auf heterogenen Märkten, wie etwa sozialen Netzwerken, bei denen durch die Standardisierung Anbieter ggf. zum Finden des kleinsten gemeinsamen Nenners gezwungen würden. Ein weiterer Faktor ist die Art und die Ebene der zu implementierenden Interoperabilität, also ob es um horizontale oder vertikale Strukturen geht, ob die Pflichten symmetrisch oder asymmetrisch auferlegt werden und inwieweit eine vollständige oder partielle Interoperabilität von den Diensten gefordert wird. In Abbildung 32 sind diese Merkmale in Korrelation mit den Risiken dargestellt.

E. Ergebnisse und Handlungsmöglichkeiten

Abbildung 32: Risiken nach Arten und Ebenen von Interoperabilität



Je nach Kombination unterschiedlicher Erscheinungsformen von Interoperabilitätsanordnungen können diese also mit zunehmender Wahrscheinlichkeit das Risiko des Eintritts eines ungewollten Ergebnisses mit sich bringen. Eine horizontale – also zwischen gleichartigen Diensten angeordnete – und symmetrische – also rechtlich und in der technischen Umsetzung allen Diensten obliegende – Interoperabilität, die vollständig alle Funktionalitäten dieser Dienste erfassen soll, birgt etwa hohe Risiken einer Homogenisierung und damit eventuell auch einer Verschlechterung des gesamten Marktangebots, inklusive eines Absinkens bestehender Schutzniveaus. Diese Risiken oder die damit potenziell verbundenen Nachteile sind ungleich niedriger, wenn nur eine partielle Interoperabilität, z. B. nur von Basisfunktionen, angeordnet wird, die asymmetrisch nur von einem Anbieter, z. B. einem marktdominanten Akteur, zu gewährleisten ist. Asym-

metrische Interoperabilität birgt aber wiederum ein höheres Risiko, neue Abhängigkeitsverhältnisse dadurch zu begründen, dass Schnittstellen und deren Zugangsbedingungen sowie technische Standards von einem Anbieter diktieren werden könnten. Umgekehrt können dabei aber gerade kleinere Anbieter von geringeren Kosten profitieren. Andere Kombinationen, die aus der Tabelle ersichtlich sind, führen zu unterschiedlichen Risiken, was bestimmte Auswirkungen auf den Markt betrifft.

Hinzu kommen schließlich auch Unsicherheitsfaktoren, die das Für und Wider von Interoperabilität zwar bedingen, aber nicht oder kaum regulatorisch steuerbar sind. In erster Linie betrifft dies das Nutzerverhalten, also wie Rezipienten auf interoperable Dienste reagieren bzw. ob sie die eingeführte Interoperabilität überhaupt in Anspruch nehmen. Wie im Rahmen dieser Studie dargestellt, ist bereits das Bedürfnis nach Interoperabilität bei Verbrauchern, bspw. im Messenger-Bereich, nicht eindeutig ausgeprägt, und auch die Wechselbereitschaft zu anderen Diensten oder Lösungen ist eher zurückhaltend. In einigen Bereichen wünschen sich die Nutzer gerade die Unterschiedlichkeit und die Trennung von Angeboten, die für bestimmte Arten von Kommunikation oder Unterhaltung genutzt werden, für andere hingegen nicht, wie bspw. bei sozialen Netzwerken.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor betrifft die Frage, inwiefern Anbieter Interoperabilitätsmöglichkeiten in Anspruch nehmen, also etwa in asymmetrischen Strukturen auf geöffnete Schnittstellen zugreifen. Ein Abstandnehmen von einer nahtlosen Zusammenarbeit mit einem fremden Dienst kann unterschiedliche Ursachen haben, z. B., dass Geschäftsphilosophien bzw. -modelle zu weit auseinandergehen (bspw. Datenschutzniveaus, Inhalte-Richtlinien etc.) oder Implementierungskosten wirtschaftlich nicht sinnvoll getragen werden können.

Als Beispiel möglicher Entwicklungen hin zu interoperablen Lösungen lassen sich E-Mail-Dienste anführen: Hier wurde Interoperabilität aus der Industrie heraus entwickelt und war nicht das Ergebnis regulatorischer Vorgaben. Für die Kommunikation und die praktische Handhabe durch Verbraucher hat sie zu massiven Vorteilen geführt. Es entstanden keine „Super-Dienste“ im Sinne einer Konzentration bei nur einem Anbieter, vielmehr haben – gerade durch die Interoperabilität – auch kleinere Anbieter ausreichend Anteile und Chancen auf Zutritt zum Markt. Verhindert oder überwunden wurde jedoch durch die Interoperabilität ebenfalls nicht, dass bestimmte E-Mail-Dienste wie bspw. Googles Gmail an einseitigen Netzwerkeffekten partizipieren, etwa durch eine Verknüpfung von Log-ins innerhalb des konzerneigenen Ökosystems (bspw. Gmail, YouTube, Goog-

le-Kalender). Im Übrigen ist auch zu bedenken, dass E-Mail-Dienste bereits originär weitgehend homogen waren, Interoperabilität also weniger hohe Hürden zu überwinden hatte, und sich im Hinblick auf Innovationen für diese Dienste in den vergangenen Jahren kaum etwas getan hat, was im Zusammenhang mit Interoperabilität stehen könnte.

Aufgrund der Marktsituation im digitalen Sektor ist es naheliegend, Interoperabilität als geeignetes Werkzeug zur Bekämpfung von Schieflagen einzuordnen. Allerdings bedarf es einer sorgfältigen Analyse, wie und wo sie gegenüber wem eingesetzt werden soll – eine Blaupause für die Problemlösung in jedem Teilsektor des digitalen Marktes ist sie nicht. Der DMA als Ex-ante-Wettbewerbsinstrument hat eine entsprechende gesetzliche Wertung bereits vorgenommen, indem für bestimmte Aspekte und Dienste Interoperabilitätsanforderungen gestellt werden. Damit stehen die betroffenen Unternehmen nun vor der Herausforderung der praktischen Umsetzung, die eine Reihe von Fragen aufwirft, wie die oben dargestellten Ergebnisse aus dem Dialog der Europäischen Kommission mit Interessenvertretern bereits demonstriert haben.

So sind etwa robuste Datenschutzrahmen unerlässlich, um sensible Nutzerdaten zu schützen. Dies wird schwieriger, wenn die Interoperabilität die Interaktion zwischen Plattformen mit unterschiedlichen Sicherheits-, Datenschutz- und Content-Moderationsrichtlinien erfordert. Auch die plattformspezifische Verzahnung von Inhalten, Daten und Monetarisierung wird durch KI-basierte Produkte (bspw. von Meta oder Google) weiter intensiviert, was die Auflösung von Interoperabilität in Einzelemente (bspw. algorithmische Empfehlungen) erschwert und damit Risiken kaum steuerbarer Interdependenzen zwischen interoperablen und nicht interoperablen Komponenten der Inhalteverwertung begründet. Es gilt daher sicherzustellen, dass kleinere Plattformen und Start-ups nicht unverhältnismäßig belastet und nicht durch technische und finanzielle Anforderungen in ihrer Innovationsfähigkeit übermäßig eingeschränkt werden. Neue Regeln müssen auch anpassungsfähig genug sein, um angesichts des rasanten technologischen Wandels relevant zu bleiben. Dies erfordert ein regulatorisches Paradigma, das flexibel, aber aufmerksam ist und einen fruchtbaren Boden für Innovationen, ein lebendiges Wettbewerbsumfeld und einen Raum sicherstellt, in dem die Souveränität der Verbraucher im Vordergrund steht.

3. Für die Vielfaltssicherung

Auch wenn Interoperabilität in bestimmter Form und unter bestimmten Rahmenbedingungen ein mögliches Wettbewerbsinstrument ist, das zur Verbesserung der Wettbewerbssituation geeignet ist, bedeutet dies nicht gleichzeitig, dass sie auch als Instrument der Vielfaltssicherung wirksam eingesetzt werden kann. Mittelbar oder zumindest reflexhaft kann sich die Zielsetzung des Wettbewerbsrechts – Verhinderung von Marktmacht und deren Missbrauch sowie Schutz von funktionierenden und wettbewerbsfähigen Märkten – durchaus vielfaltssichernd auswirken, indem Meinungsmacht durch zu große Konzentration und deren Missbrauch verhindert und (das Potenzial für) Anbietervielfalt bewahrt wird. Auch kann durch Interoperabilität Angebotsvielfalt zumindest in der Wahrnehmung erhöht werden, indem -etwa denkbar bei einer Interoperabilität sozialer Netzwerke oder Video-Sharing-Plattformen – die gleichen Inhalte ein größeres Publikum erreichen und dieses im Ergebnis ggf. auch mit einer größeren Vielfalt an Informationen und Standpunkten bedient wird. Die durch Interoperabilität geschaffene Wahlfreiheit und Nutzerautonomie ist aber dennoch nicht mit Anbieter- und/oder Angebotsvielfalt gleichzusetzen, weder aus Rezipienten- noch aus Anbietersicht. Das hängt insbesondere mit den folgenden drei Faktoren zusammen.

Erstens ist die Gewichtung von Vorteils- und Gefahrenpotenzialen aus der Vielfaltsperspektive anders als aus der Wettbewerbsperspektive zu bewerten, was mit den unterschiedlichen Zielsetzungen dieser Instrumentarien zusammenhängt. Horizontale Lock-in-Effekte und Abhängigkeitsverhältnisse bei einem Dienst inklusive eines Gatekeepings sind für funktionierende Märkte und einen intakten Wettbewerb in hohem Maße riskant; Interoperabilität ist daher eine naheliegende Lösung zu deren Durchbrechung. Für die Vielfalt sind diese Lock-ins aber nur und erst dann gefährlich, wenn innerhalb des Dienstes keine Angebotsvielfalt herrscht, der Dienst also nicht über vertikale Zugänge mit vielfältigen Inhalten befüllt wird. Aus medienrechtlicher Perspektive wird das auch am Beispiel und unter dem Stichwort von Filterblasen oder Echokammern diskutiert, an denen auch Interoperabilität nicht per se etwas zu ändern vermag und die sie vielleicht sogar verstärken könnte. Ähnliches gilt auch für den Bereich der Desinformation, der nicht auf der Agenda des Wettbewerbsrechts steht, wohl aber erhebliche Gefahren für die Meinungs- und Informationsfreiheit begründet. In diesem Zusammenhang könnte Interoperabilität zwar die Wahlmöglichkeiten der Nutzer verbessern und auch die Sicht-

barkeit für diverse Content-Erststeller fördern. Sie könnte sogar einen kooperativeren Ansatz zwischen unterschiedlichen Anbietern beim Umgang mit Fehlinformationen begünstigen. Nachrichtenverlage und Medienorganisationen könnten neue Wege für die Verbreitung ihrer Inhalte finden, damit potenziell neue Zielgruppen erreichen und ihre Einnahmemodelle diversifizieren. Umgekehrt könnte sich aber auch das Risiko erhöhen, dass schädliche Inhalte plattformübergreifend verbreitet werden, und eine vorgeschriebene und so anwendbare Inhaltemoderation könnte die Standards eher senken als heben. Zudem könnte eine zunehmende und ohne Kontrolle stattfindende Personalisierung das Risiko einer Verengung des Content-Spektrums, dem Nutzer ausgesetzt sind, ggf. auch ohne deren Zutun erhöhen. Aus der Vielfaltssicherungsperspektive ist im Übrigen eine Homogenisierung von Angeboten als (unbeabsichtigte) Folge von Interoperabilität ein ungleich höheres Risiko als aus der reinen Wettbewerbssicht. Denn Homogenisierung kann nicht nur Innovationshemmung im Wettbewerb bedeuten, sondern zu weniger Vielfalt für Rezipienten und Anbieter führen, insbesondere wenn Plattformen gezwungen sind, Compliance-Aspekte gegenüber Aspekten wie Nutzererfahrung und Innovation zu priorisieren.

Zweitens, und daran anknüpfend, hängen die Auswirkungen der Interoperabilität auf bzw. deren Negativpotentiale für Angebots- und Anbietervielfalt deutlich mehr von nicht regulatorisch steuerbaren Verhaltensweisen ab. Ob und wie Nutzer interoperable Dienste in Anspruch nehmen, ob z. B. auch regionale und lokale Anbieter an interoperablen Systemen partizipieren können und wollen oder ob sie trotz Standards Innovationen vorantreiben, bedingt unmittelbar, ob und inwieweit dadurch (mehr) Vielfalt hergestellt wird. Auch genügt es zur Herstellung eines positiven Effekts nicht, Interoperabilität einfach anzutreten. Vielmehr braucht es, wie nicht zuletzt das Regelungskonzept des DMA zeigt, Regelungen für die faire, transparente, rechtsstaatliche und verhältnismäßige Ausgestaltung von Schnittstellen und Zugängen. Hierzu hält das Medienrecht wiederum Lösungsansätze bereit wie etwa Bestimmungen zu Diskriminierungsverboten und Zugangsregeln für neue Medienakteure im MStV. Jedoch ist die Aufsicht im Medienrecht mit einem anderen Portfolio an Eingriffsmöglichkeiten ausgestattet als die allgemeine und besondere Missbrauchsaufsicht nach dem Wettbewerbsrecht.

Drittens, und wiederum daran anknüpfend, müssen mögliche Vorteile von Interoperabilität vordergründig nutzerzentriert bewertet werden. Das betrifft nicht nur Verbraucher, sondern auch gewerbliche Nutzer von Plattformen, im Zusammenhang dieser Studie also insbesondere Medienanbie-

ter. Ausgangspunkt dieser Bewertung sind die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. Diese beinhalten nicht nur die Freiheit, (sich) innerhalb eines demokratischen Willensbildungsprozesses zu informieren, sondern auch, sich aus bestimmten Quellen (nicht) zu informieren bzw. auf bestimmten Plattformen (nicht) aktiv zu sein bzw. dort (nicht) statzufinden. Verbunden ist dies mit dem Ziel und auch der tatsächlichen Entwicklung in der Praxis, dass Angebote unterschiedlich (vielfältig) sein sollen und sich ggf. auch an unterschiedliche Zielgruppen richten. Im Sinne von „The medium is the message“ wählen Inhaltesteller und Rezipienten diejenigen Plattformen aus, die bestimmte Bedürfnisse – sei es inhaltlich oder formal – erfüllen oder bestimmte Zielgruppen bedienen. Inhaltekreation ist daher plattformspezifisch und nicht plattformagnostisch, sie unterscheidet sich hinsichtlich des Formats (Text, Audio, audiovisuell etc.) wie auch der mediumbezogenen (kurze Meinungsbeiträge, lange Informationsformate, bebilderte Storys) und thematischen Schwerpunkte (Unterhaltung, Information, Beruf, Privatleben, Politik, Gesellschaft etc.). Auch die Werbeindustrie orientiert ihre Auswahl daran, was letztlich die Finanzierung von medialen Angeboten unmittelbar betrifft. Das schmälert auch die Rolle, die Interoperabilität spielen kann. Die Refinanzierung medialer Angebote muss aber ebenfalls als Vielfaltserwägung bei Interoperabilitätsfragen mitgedacht werden. In diesem Kontext ist etwa die Erfolgsmessung von Medieninhalten ein auch für die werbliche Finanzierung entscheidender Faktor, ihre Durchführbarkeit müsste also auch in interoperablen Systemen sichergestellt sein, um den ökonomischen Nutzen für Inhalteanbieter nicht zu reduzieren.

IV. Handlungsmöglichkeiten

Im Hinblick auf die zusammenfassend dargestellten Ergebnisse der Studie in der rechtlichen und ökonomischen Analyse sowie die identifizierten Risiken und Chancen, die sich bei der Einführung oder Ausweitung von Interoperabilitätslösungen ergeben können, soll im Folgenden abschließend aufgezeigt werden, welche Handlungsmöglichkeiten sich im Zusammenhang mit zukünftigen Ansätzen zur Interoperabilität oder, allgemeiner gesprochen, hinsichtlich der Marktentwicklungen im digitalen Sektor aus Sicht des Ziels der Vielfaltssicherung ergeben.

Wenngleich sich herausgestellt hat, dass Interoperabilität nicht ungeachtet einer sehr spezifischen Zielsetzung und ohne Berücksichtigung der Be-

sonderheiten eines sehr spezifischen Marktumfelds als Pauschallösung eingesetzt werden kann oder sollte, ist dennoch ein wichtiger Entwicklungsschritt erreicht, dessen weitere Auswirkungen auch deshalb eingehend beobachtet werden sollten, weil er mögliche Ableitungen für die Ausweitung bestehender oder die Einführung neuer Interoperabilitätsvorgaben zulässt. Unabhängig davon, dass es sich um die rechtliche Vorgabe und Aufsicht auf EU-Ebene handelt, ist die Realisierung der Interoperabilitätsvorgaben aus dem DMA eine wichtige und von den Aufsichts- und Kontrollbehörden sowie den Wettbewerbern oder geschäftlichen Nutzern der erfassten Gatekeeper eng zu begleitende Entwicklung. Ähnliches gilt für die weitere Entwicklung der in dieser Studie vorgestellten Vorschläge für die legislative Erfassung von Interoperabilitätsstandards in den USA und dem Vereinigten Königreich, die wertvolle Erkenntnisse auch für jene Akteure der sozialen Netzwerke liefern können, die von den Interoperabilitätsregeln des DMA (noch) nicht erfasst sind.

Zugleich ist festzuhalten, dass mit Blick auf das Ergebnis des Legislativverfahrens beim DMA aktuell nicht von erfolgreichen Bestrebungen zu gunsten einer kurzfristigen Ausweitung solcher Auflagen ausgegangen werden kann, bevor nicht die Evaluation der Funktionsweise und Wirkung der letztlich im DMA aufgenommenen Vorschriften und Pflichten erfolgt ist. Vergleichbare Ansätze mit Ex-ante-Marktregelungstendenz auf nationaler Ebene sind wiederum zumindest innerhalb der Union, wenn man sowohl den legislativen als auch den faktischen Kontext des Binnenmarkts bzw. dessen Regulierung bedenkt, schwerer vorstellbar. Bei einem notwendigerweise nicht nur plattform-, sondern auch grenzüberschreitenden Thema wie Interoperabilität dürften einzelstaatliche „Insellösungen“ nur bedingt zielführend sein, wenn sie nicht auf lokale oder regionale Anknüpfungspunkte reduziert werden können. Anders sieht dies aus, wenn die Zielsetzung der Vielfaltssicherung herangezogen wird, um mit Regelungen zum Verhalten der Marktteilnehmer einen leichteren Wechsel zwischen Anbietern und Angeboten für Nutzer oder eine breitere Nutzbarkeit unterschiedlicher Dienste zu erreichen. Alternative Lösungsmöglichkeiten für die angesprochenen Problemlagen außerhalb von Interoperabilitätsvorgaben und insbesondere dort, wo eine Zugänglichkeit faktisch bereits gewährleistet ist, sind in diesem Zusammenhang etwa die Förderung des Multi-Homings durch eine Verbesserung oder Konturierung der Bedingungen, die von (insbesondere dominanten) Plattformen einzuhalten sind. Dazu zählen Instrumente wie Diskriminierungs-, Selbstpräferenzierungs- und Kopplungs-

verbote ebenso wie die Garantie von Zugangsrechten zu den Diensten, aber auch den Daten.

Besonders wichtig ist es, in der Beobachtung der rechtlichen Entwicklung und der Umsetzung bestehender (neu eingerichteter) Verpflichtungen kritisch zu eruieren, ob sich die oben beschriebenen Risiken im Zusammenhang mit Interoperabilitätsauflagen z. B. im Sinne einer Homogenisierung des Angebots mit im Ergebnis reduzierter Angebotsvielfalt realisieren und wie dem ggf. entgegengesteuert werden könnte.

Bei der Herausarbeitung möglicher Lösungsschritte in Beantwortung bestimmter Fehlentwicklungen im digitalen Sektor, die Interoperabilitätsansätze einschließen, ist neben der präzisen rechtlichen Niederlegung ein ökonomischer Aspekt mit zu bedenken. So genügt das Vorhandensein eines Anrechts auf Interoperabilität dann nicht, wenn es aufgrund der tatsächlichen Marktgegebenheiten für die Anbieter, zu deren Gunsten (mit Blick auf die Nutzer) sich die Interoperabilität auswirken soll, nicht wirtschaftlich sinnvoll nutzbar ist. Es kommt also auf die konkrete praktische und technische Ausgestaltung solcher Ansätze an. Dabei muss vor allem berücksichtigt werden, dass lokal oder regional operierende Medienunternehmen oder KMU im Vergleich zu bundesweit oder europaweit operierenden Anbietern wesentlich weniger finanzielle und tatsächliche Möglichkeiten haben, sich so aufzustellen, dass sie Interoperabilität für sich effektiv nutzbar machen können. Diese ungleich verteilte Ressourcensituation kann daher zu Effekten führen, die dem entgegenstehen, was mit Interoperabilitätsansätzen im Sinne einer verbesserten Marktsituation neben den Wahlmöglichkeiten der Verbraucher beabsichtigt ist. Auch deshalb sind Möglichkeiten auszuloten, wie solche ressourcenbegrenzten Unternehmen etwa durch für den Bereich zuständige Regulierungsbehörden bei der Nutzung von Interoperabilität als Bestandteil von Interoperabilitätsansätzen begleitet werden. Dazu gehört ferner die Dimension der Nutzung durch die Verbraucher. Eine Stärkung der Durchsetzung von Interoperabilitätslösungen in der Praxis kann durch entsprechende Informationsmaßnahmen bei den Verbrauchern als Endnutzern erreicht werden.

In diesem Zusammenhang bleibt für die Zukunft zu beobachten und zu prüfen, inwiefern insbesondere nicht nur Mitbewerber der Gatekeeper, sondern auch deren gewerbliche und private Nutzer von der praktischen Umsetzung der neuen Regeln in vollem Umfang profitieren können und auch tatsächlich profitieren. Je nach Befund sind solche Maßnahmen zur Verbesserung des „Ankommens“ der Interoperabilitätslösung am Markt zu treffen. Das betrifft einerseits die Frage, wie Anliegen auch kleinerer

(bspw. lokaler und regionaler) Anbieter, denen oft ein entsprechender Hebel fehlt, auf die EU-Ebene gehoben werden. Anderseits ist aber möglicherweise auch zu diskutieren, ob Ansätze der privaten Rechtsdurchsetzung wie etwa im EU-Wettbewerbsrecht nicht auch im Kontext des DMA, z. B. für gewerbliche Nutzer der Gatekeeper-Dienste, über die bisher bestehenden Möglichkeiten der Einschaltung der Europäischen Kommission hinaus gestärkt werden könnten und sollten. Aus der Sicht der Endnutzer könnte eine Stärkung weitergehend zukünftig bedeuten, dass die durch den DMA vorgeschriebenen Datenportabilitätsrechte so zur Anwendung kommen und auch durchgesetzt werden, dass die dynamische, gleichzeitige Nutzung ihrer Daten über mehrere Plattformen hinweg in Echtzeit und damit mehr Kontrolle über die Daten ermöglicht würde. Insbesondere bei Anwendungen, die häufige Datenaktualisierungen erfordern oder mehrere Dienstanbieter einbeziehen, würde dies für diesen Teilaspekt aus Sicht der Nutzer in der eigenen Wahrnehmung zu „interoperablen“ Systemen führen.

Wie aufgezeigt, unterscheiden sich sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die Aufsichtsmöglichkeiten zwischen Wettbewerbs- und Vielfaltssicherungsrecht. Durch eine intensivierte Nutzung von Möglichkeiten der Zusammenarbeit könnten hier aber, ähnlich wie es teilweise in der Kooperation zwischen Wettbewerbs- und Datenschutzbehörden ansatzweise zu beobachten ist, Potenziale gefunden werden, wie marktzentrierte Eingriffe im Zusammenspiel mit bestimmten Vielfaltssicherungsmaßnahmen mit oder ohne konkrete Interoperabilitätsvorgaben der Zielsetzung von mehr Wettbewerb und damit ggf. auch mehr Vielfalt im Markt dienen können. Umgekehrt scheint dies auch sinnvoll, um aus der medienrechtlichen Perspektive frühzeitig vor möglichen Homogenisierungsentwicklungen zu warnen, sollten sich diese einstellen. Dabei ist insbesondere einzubeziehen, ob nicht die (ggf. gemeinsame) Förderung von z. B. partieller Interoperabilität auf freiwilliger Basis aus der Industrie heraus ein ergebnisorientierter Weg zur Zielerreichung ist, weil damit Befürchtungen einer übermäßigen Belastung oder anderer Risiken auf Unternehmensseite überwunden werden könnten.

Zur Ermittlung möglicher Lösungen gemeinsam mit der Industrie bieten sich auch für Interoperabilitätslösungen regulatorische „Sandkästen“, also „regulatory sandboxes“, zur Erprobung von innovativen Lösungen in einem rechtssicheren Umfeld an. Solche Programme würden sowohl etablierten als auch neuen Plattformen bzw. Anbietern das Testen von Lösungen für ihre Dienste und das Zusammenwirken in einer kontrollierten Umgebung ermöglichen. Dies könnte dann auch Experimente z. B. bezüglich der In-

haltemoderation umfassen, um zu testen, wie diese bei einer Interoperabilität diensteübergreifend wirken.

Schließlich ist im Hinblick auf die Sicherung von Anbieter- und Angebotsvielfalt insbesondere im lokalen und regionalen Bereich in Ergänzung zum bisher Herausgearbeiteten über alternative Systeme in der Plattformökonomie nachzudenken. Dazu könnte im Sinne der auch hinter einer Interoperabilität stehenden Zielsetzungen, tatsächlich aber als Sicherstellung der Nutzbarkeit bestimmter Dienste von bestimmten Anbietern gehören, Interoperabilität auf einem System statt zwischen zwei oder mehr Systemen zu schaffen. Damit ist gemeint, dass es für kleinere Anbieter entscheidender sein könnte, „walled gardens“ und deren behindernde Konditionen zu durchbrechen, als unbedingt mit dem gleichen Angebot über mehrere Dienste interoperabel agieren zu können. Zwar könnte die Ausweitung der Interoperabilitäts- und Datenportabilitätsvorschriften des DMA auch auf audiovisuelle Inhalte umfassend verändern, wie Inhalte über Plattformen fließen, und so potenziell restriktive Silos und veraltete Praktiken aufbrechen. Jedoch wäre darauf zu achten, dass die wirtschaftlichen Grundlagen der audiovisuellen Industrie in diesem Zuge nicht verringert werden, da sie von der Fähigkeit der Urheber und Rechteinhaber abhängen, ihre Inhalte effektiv zu monetarisieren. Die Kontrolle der Urheber über die Lizenzierung von Inhalten sollte bei einer solchen Ausweitung der Interoperabilität ebenso wenig verringert werden wie ihre Möglichkeiten, Veröffentlichungsstrategien individuell anzupassen und günstige Bedingungen auszuhandeln. Nachhaltige Lösungen für die Herausforderungen der digitalen Interoperabilität erfordern daher eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden, Branchenvertretern und Verbraucherschützern. Nur so kann sichergestellt werden, dass Vorschriften inmitten der Komplexität des sich schnell entwickelnden digitalen Marktes in Nordrhein-Westfalen und Deutschland relevant und vorausschauend sind.