

## B. Gefahren bei Bestehen und Fehlen von Interoperabilität

Mark D. Cole/Christina Etteldorf

### *I. Herausforderungen im Allgemeinen*

Neben einer Reihe positiver Faktoren sind auch Fehlentwicklungen in der Medien- und Kommunikationslandschaft, die vor allem aus dem Hinzutreten großer Plattformen in diese Landschaft resultieren, seit langem fester Bestandteil gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Debatten. Daher soll zunächst eine Betrachtung der Problemlagen in allgemeiner Hinsicht erfolgen, bevor untersucht wird, inwieweit Interoperabilität diese überwinden oder, umgekehrt, vielleicht sogar verstärken kann.

#### 1. Schieflagen in der digitalen Medien- und Kommunikationslandschaft

Untersuchungen des Digitalsektors sind vielfältig, kommen aus verschiedenen sektoralen Blickwinkeln und dokumentieren negative Entwicklungen umfassend.<sup>48</sup> In Europa können solche Entwicklungen bereits deutlich beobachtet werden und waren – auch im vorliegend relevanten Zusammenhang von Kommunikations- und Inhalteplattformen – Beweggründe für den DMA. Ausgangspunkt sind maßgeblich wettbewerbliche Verhältnisse, deren Auswirkungen auf viele verschiedene Sektoren ausstrahlen.

---

<sup>48</sup> Im Folgenden wird aus Übersichtlichkeitsgründen auf eine Einzelreferenzierung verzichtet. Vgl. daher hierzu und zum Folgenden für eine eingehende Betrachtung des digitalen Ökosystems auch im Kontext von Interoperabilität *CMA, Online platforms and digital advertising*, S. 10, 73 ff.; *Ofcom, Mandated interoperability in digital markets*, S. 12 ff.; *Monopolkommission, Telekommunikation* 2021, S. 88 ff.; Europäische Kommission, *Impact assessment accompanying the DMA* SWD(2020)363 final; *BKartA, Abschlussbericht Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste*, S. 140 ff.; *Graef*, in: *Telecommunications Policy*, 39, 6, 2015, S. 502, 506; *Gasser, Interoperability in the Digital Ecosystem*, Kap. 3.l.; *Kerber/Schweitzer*, in: *JIPTEC*, 2017, S. 39–58, Rn. 13; *Becker/Holznagel/Müller*, *Interoperability of Messenger Services*, S. 119, 124 ff.; *Paal*, in *Gersdorf/Paal*, § 18 Rn. 10 ff.; *Podszun/Bongartz/Langenstein*, in: *EuCML* 2021, S. 60, 61; *Crémer/de Montjoye/Schweitzer*, *Competition policy for the digital era*.

Eine zentrale Bedeutung kommt dabei *Netzwerkeffekten* zu, die sich im digitalen Ökosystem unterschiedlich darstellen und auswirken. Allgemein wird von Netzwerkeffekten gesprochen, wenn ein Angebot (Waren oder Dienstleistungen) interessanter und damit „wertvoller“ wird, je mehr Nutzer sich für dieses Angebot entscheiden. Direkte Netzwerkeffekte liegen vor, wenn der Nutzen eines Angebots für einen Nachfrager dadurch zunimmt, dass andere Nachfrager ebenfalls das betreffende Produkt verwenden. Ein Beispiel hierfür sind etwa gemeinhin Kommunikationsdienste wie Messenger-Dienste, bei denen es ein wesentlicher Faktor für den Nutzen des Anwenders ist, wie viele andere Nutzer er damit kommunikativ erreichen kann. Als indirekter Netzwerkeffekt gilt, wenn bei mehreren Gruppen von Nachfragern (mehrere Marktseiten innerhalb mehrdimensionaler Plattformen) der Nutzen des Angebots für die Nachfrager der einen Gruppe dadurch ansteigt, dass Nachfrager der anderen Gruppe das Angebot ebenfalls nutzen. Ein Beispiel hierfür wären werbefinanzierte Dienste wie soziale Netzwerke oder Suchmaschinen, deren Nutzerzahlen (eine Marktseite) auch darüber entscheiden, wie interessant der Dienst für Werbekunden (die andere Marktseite) ist. Netzwerkeffekte müssen nicht per se wettbewerbsschädlich sein, und häufig tragen sie sogar zu Verbraucherinteressen durch eine stete Verbesserung der Angebote bei. So beschreiben Dienste, bei denen solche Netzwerkeffekte eintreten, diesen Effekt auch häufig als positiven Feedback-Loop<sup>49</sup>, der die Qualität eines Dienstes dokumentiert. Netzwerkeffekte werden aber dann problematisch, wenn dieser „Loop“ dazu führt, dass es zu einem immer weiter steigenden Zulauf bei einem Dienst kommt, während die Nutzung von anderen Diensten (auf möglicherweise mehreren Marktseiten) abnimmt.

Das kann zu einem „*Market-Tipping*“, also einem Kippen des Marktes, zugunsten dieses Anbieters führen. Ein solches stellt sich ab einer bestimmten Konzentration ein, wenn sich die gesamte Nachfrage nur noch auf einen Anbieter konzentriert, während die übrigen Wettbewerber nicht die erforderliche kritische Größe erreichen. Marktgröße oder sogar *Marktdominanz* wiederum ist, wenn es nach dem Wettbewerbsrecht geht, ebenfalls nicht per se ein Problem, sondern erst dann, wenn sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen, insbesondere wenn *Marktzutrittsschranken* errichtet werden oder es zu einer *missbräuchlichen Ausnutzung* dieser Stellung

---

49 Vgl. etwa Microsoft-Chef Bill Gates in einer Anhörung vor dem US Supreme Court, Direct Testimony of Bill Gates, Civil Action No. 98-1233 (CKK), Rn. 25, s. <http://www.microsoft.com/presspass/trial/mswitness/2002/billgates/billgates.asp>.

kommt. Solche Negativentwicklungen sind aber innerhalb einer Vielzahl von Phänomenen im digitalen Sektor zu beobachten.

Zunächst betrifft das *Datenvorteile*, die sich durch Netzwerkeffekte multiplizieren. „Big Data“ ist dabei längst die entscheidende Währung – nicht nur in Bezug auf Werbeeinahmen, sondern auch in Bezug auf technischen Fortschritt<sup>50</sup>. Mitbewerber, die über keine entsprechenden Daten(mengen) verfügen oder sogar von den Daten der marktdominanten Akteure abhängig sind (bspw. Geschäftsnutzer in Bezug auf die Werbedienste von Alphabet und Meta), können dadurch bedingte Nachteile kaum mehr aufholen und eine echte Konkurrenz aufbauen. Datenvorteile und Dominanz vertiefen sich oder wirken sich stärker aus, wenn geschlossene Ökosysteme gebildet werden. Viele der großen Tech-Konzerne haben „eigene“ digitale Ökosysteme um ihre Kernaktivitäten herum gebildet und bieten darin eigene Dienste sowie Nebendienste auch in Konkurrenz mit den Geschäftsnutzern auf diesen Plattformen an. Dadurch entstehen sog. „walled gardens“, die dadurch gekennzeichnet sind, dass Konkurrenzdienste – wenn es keine gesetzlich anderslautenden Pflichten gibt – vom Verhalten der Plattformen (bzw. ihrer Anbieter) in diesem Ökosystem abhängig sind. Das kann dazu führen, dass der „Garten“ entweder ganz von Konkurrenzanbietern bzw. Produkten abgeschottet wird oder diese bestimmten, häufig nachteiligen Bedingungen unterworfen werden. Die Plattform ist dabei Intermediär, der über die Regeln entscheidet, und Marktteilnehmer gleichermaßen.<sup>51</sup> Folge von Marktdominanz im Allgemeinen und „walled gardens“ im Besonderen ist, dass diese Akteure zu *Gatekeepers* („Torwächtern“) einerseits gegenüber Nutzern, andererseits aber auch mit Blick auf die Angebote werden. Im medienrechtlichen Kontext kann man an der Stelle auch von *bottlenecks* („Flaschenhälse“) für den Zugang zu Inhalten und Informationen sprechen, über deren Bedingungen der dominierende Anbieter bestimmt.

Netzwerkeffekte und „walled gardens“ kreieren wiederum sog. *Lock-in-Effekte* für Nutzer (sowohl private Nutzer als auch Geschäftskunden): Innerhalb des Ökosystems eines Anbieters oder innerhalb eines dominanten Dienstes steht dem Nutzer alles „aus einer Hand“ zur Verfügung, sodass er wenig Anreize hat, aus diesem Ökosystem auszubrechen. Für Mitbewerber wird es daher schwierig, diese Nutzer mit eigenen Angeboten zu erreichen.

50 Insbesondere durch datengetriebene Lerneffekte; vgl. dazu etwa *Prüfer/Schottmüller*, in: *Journal of Industrial Economics*, 2021, S. 967–1008.

51 *Podszun/Bongartz/Langenstein*, in: *EuCML*, 2021, S. 60, 61, verwenden hierzu die passende Analogie, dass die Plattform das Spielfeld als Spieler betritt, ohne die Rolle als Schiedsrichter neu zuzuweisen.

Der Lock-in kann zudem durch Maßnahmen des Ökosystem-Anbieters verstärkt werden, indem der Systemwechsel erschwert wird – bspw. indem Daten nicht portiert werden können, der Wechsel mit Kosten oder anderen Nachteilen (Verlust von Daten, Kontakten, Verläufen, Empfehlungen etc.) verbunden ist, nur konzern-eigene Dienste miteinander interoperabel sind, die Nutzung an Ausschließlichkeitsbedingungen geknüpft wird, Standard-einstellungen vordefiniert sind, Dienste gekoppelt werden etc. Ob dann noch ein *Multi-Homing* – die parallele Nutzung verschiedener Dienste verschiedener Anbieter durch einen Nutzer – stattfindet, hängt allein vom Nutzer ab, wird aber ggf. durch die Wettbewerbsverhältnisse erschwert, zumal der Betrieb mehrerer Anwendungen parallel teils mit erheblichem (z. B. bedientechnischem oder sogar finanziellem) Aufwand verbunden ist. *Multi-Homing* ist nicht nur aus Sicht eines funktionierenden Wettbewerbs wünschenswert, sondern auch aus Vielfaltsgesichtspunkten.

Daraus ergeben sich ebenfalls *Abhängigkeitsverhältnisse*, in deren Rahmen es dazu kommen kann, dass ein Anbieter Bedingungen zu diktieren vermag. Das betrifft nicht nur private Nutzer eines Dienstes (bspw. Datenschutzbestimmungen, Zahlungsbedingungen, Nutzungsbedingungen etc.), sondern auch Geschäftskunden, deren Zugriff auf den Nutzer durch den vermittelnden marktdominanten Akteur gesteuert, bestimmt oder in sonstiger Weise gefiltert wird (bspw. über die Vorgabe von Nebendiensten wie Zahlungsdiensten, Vermittlungsgebühren, AGB etc.).

All diese Phänomene und Negativentwicklungen sind in gewisser Weise miteinander verzahnt, bedingen und intensivieren sich gegenseitig. So führen bspw. „walled gardens“ und Lock-in-Effekte zu mehr Datenvorteilen, diese wiederum zur Stärkung der Marktmacht, diese zu neuen Möglichkeiten und zum Ausbau der „walled gardens“ mit weiteren Angeboten, womit der Kreislauf erneut beginnt. Die Ursachen hierfür sind, genau wie die möglichen Lösungsansätze für die dargestellten Herausforderungen, vielfältig.

## 2. Interoperabilität als Lösung oder zusätzlicher Risikofaktor?

Bei der Frage, ob Interoperabilität eine geeignete Lösung für Fehlentwicklungen im digitalen Bereich ist, besteht jedenfalls Konsens darüber, dass Interoperabilität kein Selbstzweck ist, also nicht nur für die Erreichung von höherrangigen (Zwischen-) Zielen dienen kann, dass mit ihr sowohl Vortei-

le als auch Nachteile und insbesondere Kosten verbunden sind und dass grundsätzlich eine Kompromissfindung erforderlich ist, bei der Grad und Ausgestaltung kontextspezifisch sein müssen und stark von spezifischen (wirtschaftlichen und technologischen) Bedingungen des Marktes abhängen.<sup>52</sup>

Für Interoperabilität bzw. Standards, die zu einem nahtlosen Zusammenispiel in bestimmten Sektoren geführt haben, gibt es eine Reihe von Erfolgsbeispielen, wie z. B. das Internet Protocol (HTTP), HTML, VoIP, Festnetz-Telefonie und Mobilfunk. Auch E-Mail-Systeme liefern ein gutes Beispiel: Protokolle wie SMTP, POP3 und IMAP gewährleisten den plattformübergreifenden Nachrichtenaustausch und damit Benutzerfreundlichkeit und einen fluiden Datenfluss. In diesen Bereichen ist Interaktion und Kommunikation nicht davon abhängig, welches Endgerät oder welcher Anbieter genutzt wird. Interoperabilität werden daher gemeinhin und überwiegend vor allem positive Effekte nachgesagt oder ihrem Fehlen negative Auswirkungen attestiert. Vorab ist aber dennoch festzuhalten, dass die tatsächlichen Folgen von Interoperabilität nicht abschließend erforscht sind, erst recht nicht in einer sektorübergreifenden Fragestellung, und Gegenstand von zahlreichen (sich unterscheidenden) modelltheoretischen Analysen sind.

Das Fehlen von Interoperabilität kann zunächst auf Seiten von System- bzw. Diensteanbietern einen wirtschaftlichen Nachteil dergestalt bedeuten, dass die Entwicklung unternehmenseigener Anwendungen weniger kosten-effizient (Integrationsaufwand und Entwicklungskosten)<sup>53</sup> ist als die Öffnung von Schnittstellen für Drittanbieter.<sup>54</sup> Gleiches gilt für die Verringerung von Transaktionskosten durch Standards.<sup>55</sup> Auch kann es zu geringeren Umsätzen führen, wenn potenzielle Nutzer wegen eines Bedürfnisses nach Interoperabilität von der Anwendung vollständig Abstand nehmen<sup>56</sup> – umgekehrt werden aber davon gerade die marktdominanten Anbieter profitieren, weil der generelle Mangel an Interoperabilität zu einem Zufluss für die reichweitenstärksten Angebote führt. Auch Innovationsanreize

---

52 Kerber/Schweitzer, in: JIPTEC, 2017, S. 39, 41.

53 Vgl. zur Kostenwirkung von Interoperabilität eingehend *WIK-Consult*, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. 20 ff., die Fixkosten, variable Kosten sowie Konsumenten- und gesamtwirtschaftliche Kosten unterscheiden.

54 Deutscher Bundestag, Zehnter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, S. 6.

55 Kerber/Schweitzer, in: JIPTEC, 2017, S. 39, 42.

56 Kades/Scott Morton, Interoperability as a competition remedy for digital markets, S. 14.

werden mit Interoperabilität in Zusammenhang gebracht<sup>57</sup> – die Reduzierung der Abhängigkeit von einzelnen Anbietern soll zu einer Förderung der Entwicklung besserer, nutzerzentrierter Produkte und Dienstleistungen führen, was aber vor allem in homogenen Märkten der Fall ist, in denen Interoperabilität belebend wirken kann und die Anbieter zu technischen Entwicklungen anregt. Das wird allerdings auch durch die technische Umsetzung von Interoperabilität bedingt, indem symmetrische Ansätze hier innovationsoffener sind, weil alle Beteiligten an einem Interoperabilitätsstandard mit „entwickeln“. Vertikale Integration kann demgegenüber zu mehr Effizienzgewinnen führen, da dadurch Doppelmargen vermieden und Hold-up-Probleme gelöst werden.<sup>58</sup> Im Ergebnis hängen diese ökonomisch orientierten Aspekte auch maßgeblich von der Marktgröße des Unternehmens ab: Kleinere Unternehmen profitieren eher von und leiden eher unter mangelnder Interoperabilität, während Unternehmen mit einer bereits großen Nutzerbasis und damit verbundenen finanziellen Mitteln ein geringeres Interesse daran haben, diesen Mangel zu beseitigen, da sie so ihre Netzwerkeffekte weiter ausbauen können.<sup>59</sup>

In marktwirtschaftlicher Hinsicht kann das Fehlen von Interoperabilität zu einer Reihe von Fehlentwicklungen führen oder zumindest zu ihnen beitragen. Das betrifft vor allem Abschottungstendenzen bis hin zu Monopolbildungen.<sup>60</sup> Das lässt sich am Beispiel der Messenger-Dienste erläutern: Da diese (regelmäßig) nicht interoperabel sind, sind Nutzer geneigt, jedenfalls primär den Dienst zu nutzen, mit dem sie die meisten ihrer Kontakte erreichen können. Das führt zu einem immer weiteren Zufluss an Nutzern zu eben diesem Dienst (der oben beschriebene Netzwerkeffekt). Wäre hier umgekehrt Interoperabilität gewährleistet, wären die Netzwerkeffekte kein Auswahlkriterium mehr für den Dienst. Insofern führt Interoperabilität zu einer Verlagerung des Wettbewerbs „um den Markt“ zu einem Wettbewerb „auf dem Markt“.<sup>61</sup> Insbesondere eine horizontale und asymmetrische Interoperabilität (Interoperabilität gleichartiger Dienste, wobei nur ein Dienst

---

57 *WIK-Consult*, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. 24 f.

58 *Bourreau/Krämer/Buiten*, Interoperability in Digital Markets, S. 26.

59 *WIK-Consult*, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. 17, im Kontext von Interoperabilität als Unternehmensstrategie; so bereits *Crémer/Rey/Tirole*, in: *Journal of Industrial Economics*, 48, 4, 2000, S. 433–472.

60 *Deutscher Bundestag*, Zehnter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, S. 6.

61 Dazu auch *BKartA*, Abschlussbericht Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste; *Monopolkommission*, Telekommunikation 2021.

verpflichtet ist) kann unternehmenseigene Netzwerkeffekte in marktweite Netzwerkeffekte verwandeln und somit die Stellung eines (dominannten) Anbieters relativieren. In dieser Konstellation werden Netzwerkeffekte von vielen verschiedenen Anbietern geteilt<sup>62</sup> – insofern quasi die Eigentumsrechte an diesen Netzwerken neu geordnet<sup>63</sup> – und Wettbewerb gefördert. In Verwendung der zuvor angesprochenen Terminologie bedeutet das – jedenfalls in der Theorie – auch das Aufbrechen von Netzwerkeffekten (bei horizontaler Interoperabilität unmittelbar und bei vertikaler Interoperabilität mittelbar), die Vereinfachung des Systemwechsels, da Dienste interoperabel sind, die Verringerung der Auswirkungen von Datenvorteilen sowie die Relativierung von Preisvorteilen. Markteintrittshürden sowie Lock-in-Effekte werden verringert.<sup>64</sup>

Besonders in ökonomischer Hinsicht ist allerdings danach zu differenzieren, welche Art von Interoperabilität gemeint ist (vgl. oben A.III.3). In horizontalen Strukturen führt eine symmetrische und vollständige Interoperabilität etwa zu einer umfangreichen Aushebelung von Netzwerkeffekten, da die Marktanteile in gewisser Weise zusammengelegt werden.<sup>65</sup> In vertikalen Strukturen hat sie dagegen geringere Auswirkungen, da Netzwerkeffekte verbleiben, der Wechsel zwischen Anwendungen in Wertschöpfungsketten „nur“ erleichtert wird. Auf vertikaler Ebene kann Interoperabilität aber demgegenüber positiv zu einem Mehr an Planungssicherheit für Anbieter innerhalb von Wertschöpfungsketten führen, die sich auf die Gewährleistung eines offenen Standards verlassen können. Auch ist die Marktstruktur bedeutsam: Bestehen bereits Konzentrationsverhältnisse, hat sich ein „market tipping“ also bereits eingestellt, kann Interoperabilität dem wirksam begegnen. Umgekehrt wäre auf homogenen Märkten dieser positive Effekt nicht so stark, Interoperabilität eventuell sogar negativ behaftet. Ein Ansatz, der nunmehr auch dem DMA zugrunde liegt, unterscheidet danach, ob eine Plattform Marktmacht und Systemrelevanz hat.<sup>66</sup> Hat eine Plattform den Charakter eines „bottleneck“ oder Gatekeepers, wirkt sich fehlende Interoperabilität stark auf den Wettbewerb aus.<sup>67</sup>

---

62 Bourreau/Krämer/Buiten, Interoperability in Digital Markets, S. 18.

63 Scott Morton et al., Equitable Interoperability, S. 1013, 1019.

64 Bourreau/Krämer/Buiten, Interoperability in Digital Markets, S. 19.

65 WIK-Consult, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. 17.

66 Roland Berger/IE.F, Fair Play in der digitalen Welt, S. 49 ff.

67 Roland Berger/IE.F, Fair Play in der digitalen Welt, S. 49 ff. Dabei fassen die Autoren unter „bottlenecks“ etwa integrierte Plattformen (solche Dienste, die mit einem Betriebssystem, einem Browser oder anderen für den täglichen Gebrauch relevanten

In verbraucherschutzbezogener Hinsicht ermöglicht Interoperabilität vor allem Emanzipation, Wahlfreiheit und Autonomie. Nutzer sollen nach unabhängigen Kriterien die von ihnen bevorzugten Dienste wählen können und nicht gesteuert von Netzwerkeffekten agieren. Insofern wären sie auch nicht – wegen Alternativlosigkeit zum marktführenden Angebot – „gezwungen“, die Bedingungen (AGB, Datenschutzeinstellungen, inhaltliches Angebot, Zusatzfunktionen etc.) eines Dienstes zu akzeptieren. Auf Anbieterseite schlägt das daher ebenfalls positiv ins Gewicht, da Anbieter nicht mit oder um Netzwerkeffekte konkurrieren, sondern mit oder um andere Merkmale wie Preis, Qualität oder Schutzniveau (bspw. Privatsphäre, IT-Sicherheit etc.).<sup>68</sup> Dieses Anreizsystem wiederum kann auch zur Verbesserung des Angebots aufgrund der belebten Konkurrenz führen oder zu für Verbraucher günstigeren Bedingungen etwa bei den AGB. Zudem stellt Interoperabilität eine Vereinfachung für Nutzer dar, da nicht mehrere Dienste parallel genutzt und mit entsprechenden Informationen bestückt oder sogar „gewartet“ werden müssen. Eine mit Interoperabilität verbundene Homogenisierung von Produkten oder Diensten kann sich insoweit positiv aus Verbraucherperspektive auswirken, da ein bestimmter Standard von allen Diensten gewährleistet ist, auf den sich die Nutzer verlassen können.

In ökonomischer Hinsicht bedeutet diese Homogenisierung dann möglicherweise auch einen intensiveren Preis- und Qualitätswettbewerb.<sup>69</sup> In Bezug auf Gesichtspunkte der Privatsphäre kann sich Interoperabilität zudem als weniger datenintensiv darstellen als Multi-Homing: Während bei interoperablen Systemen die Generierung von Metadaten zwar steigt, ist der Anfall von personenbezogenen Daten geringer, da der Empfängerdienst nur begrenzt Daten des Senders benötigt (bspw. Profil- oder Nutzernname) im Vergleich zu der Situation, dass der Sender beim Empfängerdienst registriert sein muss (bspw. auch Freundeslisten, Kontakte, Kontaktdaten etc.).<sup>70</sup> Daneben wird auch die mit Interoperabilität regelmäßig verbundene

---

Dienst verbunden sind), Universalplattformen (Dienste mit vielfältigem Dienstportfolio wie WeChat oder Alibaba) und App-Stores sowie social Logins. Unter die Kategorie der Gatekeeper, die eine etwas geringere Systemrelevanz und Marktmacht haben, werden bspw. Suchmaschinen, Werbeallokatoren oder hybride Marktplätze gefasst.

68 Bourreau/Krämer/Buiten, Interoperability in Digital Markets, S. 19.

69 WIK-Consult, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. 19 m. w. N.

70 So bspw. in Bezug auf Messenger-Dienste Becker/Holznagel/Müller, Interoperability of Messenger Services, S. 119, 126.

Datenmobilität als positiver Effekt vorgebracht, der es nicht nur Nutzern erleichtert, über ihre Daten zu verfügen und sie ggf. zu transferieren, sondern es auch Unternehmen leichter macht, auf der Empfängerseite Zugriff darauf zu geben und dadurch eine Verbesserung der Dienste zu erwirken.<sup>71</sup>

Demgegenüber birgt aber auch das Bestehen von Interoperabilität Risiken und kann mithin sogar anti-kompetitiv wirken.<sup>72</sup> Für fast alle der nachgesagten positiven Effekte lassen sich auch gegenteilige Meinungen in wissenschaftlichen Untersuchungen finden. Zunächst – und vor allem für den medien- und kommunikationsrechtlichen Kontext relevant – kann die mit Interoperabilität verbundene Standardisierung und dadurch Homogenisierung von Diensten Differenzierungsmerkmale aushebeln und damit auch Innovationen hemmen,<sup>73</sup> insbesondere den Anreiz dafür nehmen.<sup>74</sup> Wenn nur die Verwendung eines bestimmten Standards interoperabel ist, sind Dienste im Regelfall bestrebt, diesen zu erfüllen und nicht eigene Lösungen zu entwickeln, die sich vom Markt abheben. Was das in der Praxis bedeuten kann, ist vielfältig – es kann sich um einen rein technischen Standard handeln (bspw. Bild- und Videoformate), um Sicherheitsvorkehrungen (bspw. Verschlüsselungstechniken bei elektronischer Kommunikation) oder aber auch um inhaltsbezogene Standards (bspw. Kategorisierung und Empfehlungsalgorithmen von medialen Inhalten). In Bezug auf die Medienvielfaltssicherung würde das sowohl aus Anbieter- als auch aus Empfängerperspektive eine Konzentration auf diesen einen Standard (und eben nicht auf unterschiedliche Standards) bedeuten. Der Raum für die Ausgestaltung von Interoperabilität ist an dieser Stelle durch technische Möglichkeiten begrenzt. Verbunden mit der Homogenität ist dann möglicherweise eine schlechtere Übereinstimmung zwischen den tatsächlichen (möglichst homogenen, ggf. sogar vereinfachten) und den aus Rezipientensicht gewünschten Eigenschaften einer Dienstleistung.<sup>75</sup> Eine Einigung ggf. auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ wäre vonnöten, der dann

---

71 Siehe z. B. im Kontext Interoperabilität sozialer Netzwerke die Untersuchung der CMA (vgl. unten im Detail C.VI.2.a(2)), hier insbesondere den Appendix W: Assessment of pro-competition interventions in social media, S. 3 ff.

72 *WIK-Consult*, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. VI.

73 Als Negativbeispiel wird hier häufig auf die Entwicklung von E-Mail-Diensten verwiesen, die technisch an einem gewissen Punkt stehen geblieben ist.

74 *Alexiadis/de Strel*, Designing an EU Intervention Standard for Digital Platforms, S. 40; *WIK-Consult*, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. VI; *Kerber/Schweitzer*, in: JIPTEC, 2017, S. 39, 42.

75 *WIK-Consult*, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, S. VI.

mangels Innovationsanreiz auch lange bestehen bleiben könnte.<sup>76</sup> Mit Interoperabilität wird insoweit ein statischer Wettbewerb einem dynamischen Wettbewerb vorgezogen, was gerade bei Diensten, die ihren Wert aus Innovativität schöpfen (bspw. soziale Medien, die Nutzer nicht mit ihrer Preispolitik oder technischen Stabilität anziehen können, sondern mit innovativen Funktionen), besondere Gefährdungspotenziale hat.<sup>77</sup>

Die mit Interoperabilität verbundene Verknüpfung von Diensten, ob über Standards oder Schnittstellen, ist auch wechselseitig. Das hat Folgen für den Datenfluss zwischen Diensten. Insbesondere könnten dadurch die Datenvorteile großer Konzerne noch weiter ausgebaut, also ihre aus Datenmacht generierte Marktmacht verstärkt statt abgebaut werden.<sup>78</sup> Zwar fallen in einem solchen Zusammenhang, wie oben ausgeführt, möglicherweise im Vergleich zu der Situation eines Multi-Homings weniger personenbezogene Daten an, wohl aber weitaus mehr Metadaten und auch solche personenbezogenen Daten, die der Empfängerdienst sonst nicht erhalten hätte (bspw. weil ein Nutzer gar nicht auf diesen Dienst zugegriffen hätte, wäre er nicht interoperabel mit seinem bevorzugten Dienst).

Auch das Multi-Homing, also die Inanspruchnahme verschiedener Dienste und der einfache Wechsel zwischen ihnen, könnte jedenfalls von einer horizontalen Interoperabilität negativ beeinflusst werden.<sup>79</sup> Interoperabilität und Multi-Homing können als zwei verschiedene Alternativen im Sinne von Substituten für die Erreichung gleicher Ziele (Verhinderung von Market-Tipping, Lock-in-Effekten etc.) betrachtet werden. Nutzer hätten, wenn eine Plattform mit allen anderen interoperabel ist und diese Dienste (deshalb) auch im jeweils erforderlichen Maß standardisiert sind, keinen Anreiz mehr, zwischen verschiedenen Diensten zu wechseln.<sup>80</sup> Insoweit kann auch bereits das oben angeführte Argument, dass Interoperabilität mindestens Wahlfreiheit ermögliche, in dieser Pauschalität angezweifelt werden: Interoperabilität selbst könnte nämlich an die Stelle von Netzwerkeffekten als maßgebliches Kriterium für die Auswahl eines Dienstes treten,

---

<sup>76</sup> Kerber/Schweitzer, in: JIPTEC, 2017, S. 39, 42, sprechen insoweit von der potenziellen Gefahr einer Bildung von „natürlichen Monopolen“.

<sup>77</sup> Bailey/Misra, Interoperability of Social Media, S. 12.

<sup>78</sup> Dazu auch Landesanstalt für Medien NRW, Datenportabilität und Interoperabilität, S. 9.

<sup>79</sup> Bourreau/Krämer/Buiten, Interoperability in Digital Markets, S. 21.

<sup>80</sup> So auch BKartA, Zwischenbericht Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste, S. 48; Denart *et al.*, Exploring Mandatory Interoperability across Social Media Platforms in the EU, S. 15.

anstatt dass nun Qualitätsmerkmale hier zum Zuge kämen.<sup>81</sup> Das Ziel, Multi-Homing zu ermöglichen, ist dabei vor allem ein wettbewerbsrechtliches Anliegen, um den Markt kompetitiv zu halten und vor allem auch kleinen Anbietern Marktzutrittschancen zu geben. Durch Interoperabilität könnten aber gerade diese kleinen Anbieter Nachteile erfahren, sowohl wenn sie die Schnittstellen in Anspruch nehmen – dann ist ihr Angebot möglicherweise nicht mehr attraktiv, weil sie nicht die gleichen Mittel einsetzen können wie größere Anbieter; weil sie in gewissem Maß standardisiert sein müssen und daher keine Alleinstellungsmerkmale mehr aufweisen können; weil sie ggf. ein kostenpflichtiges Angebot haben und mit kostenlosen konkurrieren müssen etc. – als auch wenn sie das nicht tun – dann sind über ihr Angebot nur begrenzt Kommunikationsmöglichkeiten verfügbar. Stellt sich eine gewisse Trägheit auf Nutzerseite ein, könnte Interoperabilität damit den umgekehrten Effekt eines Zulaufs zu den einfach(er) zu erreichenden großen Anbietern haben.<sup>82</sup> In dem Fall würde sich der erwartete Positiveffekt des Zulaufs zu kleineren (vielleicht qualitativ sogar besseren) Angeboten ins Gegenteil kehren. Steuerbar und vorhersehbar ist das Nutzerverhalten dabei nicht. So macht etwa eine horizontale Interoperabilität regelmäßig nur in solchen Märkten oder Sektoren Sinn, in denen Netzwerkeffekte sehr stark sind und das Multi-Homing limitiert ist. Wo jedoch Multi-Homing tatsächlich stattfindet (oder ohne großen Kostenaufwand möglich ist), könnte Interoperabilität sogar den erwähnten negativen Effekt haben.<sup>83</sup>

Gerade Angebote auf dem digitalen Markt sind häufig heterogen und zeichnen sich durch ihre Fähigkeit aus, auf Entwicklungen schnell reagieren zu können. Marktmachtpositionen sind dabei in vielen Bereichen auch nicht zwingend von Dauer, sondern offen für neue Entwicklungen. Beispielsweise hatte der Instant-Messenger-Dienst ICQ im Jahr 2008 noch einen Marktanteil von 43,73 %<sup>84</sup>, immerhin ein Dienst, der im Jahr 2020 gegenüber dem Marktanteil von WhatsApp in Höhe von 85,4 %<sup>85</sup> nicht mehr existent ist; auch die rapide Zunahme an Beliebtheit von TikTok gegenüber den zugleich gesunkenen Nutzerzahlen bei Facebook ist ein Beispiel solcher Entwicklungen. Aus Markt- und Verbrauchersicht ist es

---

81 Bailey/Misra, Interoperability of Social Media, S. 13.

82 So auch BKartA, Zwischenbericht Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste, S. 48.

83 Ofcom, Mandated interoperability in digital markets, S. 15.

84 Siehe dazu <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37694/umfrage/marktanteil-der-instant-messaging-anbieter-in-deutschland-in-2008/>.

85 BNetzA, Nutzung von OTT-Kommunikationsdiensten in Deutschland, S. 15.

häufig wünschenswert, dass ein neuer Player, der den Markt betritt und über überlegene Technologien verfügt, die Position früherer Marktführer kurz- oder mittelfristig übernimmt – ein Zustand, den Interoperabilität möglicherweise nicht erlaubt,<sup>86</sup> womit sie auch die Dynamik von Märkten behindern kann.

Diese wettbewerbsrechtliche Sicht kann in der medienrechtlichen Sicht gespiegelt werden: Während die Angebotsvielfalt möglicherweise weniger beeinträchtigt wäre, könnte die Anbietervielfalt bzw. deren Inanspruchnahme durch Nutzer leiden. Anbietervielfalt steht auch im Kontext eines weiteren Punktes, der bei Bestehen von symmetrischer Interoperabilität potenziell gefährlich ist: die Implementierungskosten. Technisch und ökonomisch gibt es viele verschiedene Modelle, wie Interoperabilität hergestellt werden kann, so z. B. durch die Öffnung einer Schnittstelle seitens eines Anbieters, den Betrieb unabhängiger und offener Schnittstellen, den Einsatz von Bridges oder ähnlichen Übersetzern sowie die Erarbeitung von einheitlichen Standards etc. Diese Möglichkeiten sind mit unterschiedlichen Kosten verbunden, rufen aber selbst in den für die Anbieter günstigsten Weise Integrationskosten hervor.<sup>87</sup> Je kleiner ein Unternehmen ist, so etwa lokale Medienanbieter, desto stärker fallen diese Integrationskosten ins Gewicht. Kann ein Interoperabilitätsstandard aus wirtschaftlichen Erwägungsgründen nicht integriert werden, bedeutet das möglicherweise sogar einen (zusätzlichen) Wettbewerbsnachteil für das Angebot.

Im Hinblick auf Lock-in-Effekte, denen Interoperabilität jedenfalls auch entgegenwirken kann, ist zudem festzustellen, dass diese nicht allein durch einen Mangel an Interoperabilität bestimmt sind. Vielmehr tragen dazu häufig Registrierungspflichten und plattformeigene Ökosysteme bei, in denen Selbstpräferenzierung und diskriminierende Bedingungen herrschen. Dies vermag auch eine Schnittstellenoffenheit nicht zu überwinden.<sup>88</sup> Damit ist aber ein wichtiger Punkt angesprochen, der bei der Betrachtung von Gefahren durch (fehlende) Interoperabilität nicht vernachlässigt werden

---

86 Bourreau/Krämer/Buiten, Interoperability in Digital Markets, S. 23.

87 Bourreau/Krämer/Buiten, Interoperability in Digital Markets, S. 20, 27. Hier wird auch die Frage aufgeworfen, was bei einer Schnittstellenöffnung bspw. durch einen marktdominanten Akteur in angemessener Weise Anbietern in Rechnung gestellt werden kann, die auf diese Schnittstelle zugreifen (bspw. anteilige Lizenzierungskosten oder Server-Betriebskosten).

88 In diesem Kontext ist auch der Digital Markets Act zu lesen, der mit unterschiedlichen Regeln in einem Gesamtzusammenhang negativen Entwicklungen im digitalen Ökosystem entgegenwirkt.

darf: die Ausgestaltung entsprechender Anforderungen. Die tatsächlichen negativen Auswirkungen hängen nämlich auch von der Frage ab, wie Interoperabilität umgesetzt wird.

So würde die Einrichtung einer Schnittstelle durch einen marktdominanten Akteur (asymmetrische vertikale oder horizontale Interoperabilität) auch dazu führen, dass die Schnittstelle und daher die Bedingungen sowie der Umfang von Interoperabilität von ihm dominiert werden, wie das jetzt schon häufig der Fall ist. Besonders bei einer umfangreichen vertikalen asymmetrischen Interoperabilität sind die Folgen einer Bedingungsdiktion möglicherweise empfindlich (vgl. dazu etwa Apple App Store, unten C.II.2.a(2)(f)).<sup>89</sup> Letztlich kann dies auch zum Entstehen von „Super-Apps“ führen, wie sie im chinesischen Raum für die Anwendung WeChat beobachtet werden kann: Dieser ursprüngliche Messenger-Dienst bietet seinen Nutzern umfassende Möglichkeiten über integrierte eigene und fremde angebundene Dienste, wie Identifikation und Authentifizierung, E-Mails, Online-Suche, Online-Shopping, Online-Banking, Online-Jobsuche, Ticketbuchungen und Hotelübernachtungen, Sprachübersetzungsdienst, Karten-dienst, Online-Spiele, Webbrower und Netzwerke wie LinkedIn etc. Für Nutzer von WeChat wird ein Agieren außerhalb dieser Benutzeroberfläche und damit Multi-Homing quasi obsolet. Solche Monopolisierungen bergen nicht nur Gefahren für den Wettbewerb, sondern auch für die Angebotsvielfalt, insbesondere wenn diese innerhalb des Angebots nicht spezifisch reguliert ist.<sup>90</sup> Nutzerabhängigkeit, die daraus resultiert, dass ein bestimmter Dienst genutzt werden „muss“, um nicht auf den reichweitenstärksten Kommunikationskanal zu verzichten, wird in dem Zusammenhang zwar entflochten. Allerdings wird eine Abhängigkeit von dritten Anbietern, die mit diesem Dienst interoperieren und den vorgegebenen Standard anwenden „müssen“, um ihren Nutzern ein attraktives Angebot im Hinblick auf die erwähnte Reichweite zu bieten, geschaffen oder verstärkt. Die gemeinsame Entwicklung offener Standards durch die Industrie wäre dagegen weniger anfällig für eine solche „Verlängerung“ bestehender Machtverhältnisse und Netzwerkeffekte. Auch in welchem Umfang Interoperabilität gewährleistet werden soll (bzw. muss), spielt dabei eine Rolle: Sind nur Basisfunktionen interoperabel zu halten, lässt das auch weiterhin Innovations- und Alleinstellungsmerkmale bei Zusatzfunktionen offen, sodass Wettbewerber in Bezug auf diese dann konkurrieren können.

---

89 EDRi, Platform Regulation Done Right, S. 20 f.

90 Vgl. zu Maßnahmen der chinesischen Regierung unten C.VI.2.d(1).

Abbildung 2: Auswirkungen von Interoperabilitätsebenen

	Datenportabilität <sup>91</sup>	Partielle Interoperabilität	Vollständige Interoperabilität
<b>Beschreibung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nutzer können ihre Daten herunterladen oder direkt einen Transfer zu einem anderen Anbieter veranlassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ermöglicht begrenzte Interaktion zwischen verschiedenen Diensten oder Plattformen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volle Implementierung gemeinsamer Standards und Protokolle</li> </ul>
<b>Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gibt Nutzern mehr Kontrolle über ihre Daten</li> <li>Kann Wettbewerb und Innovation fördern, indem es Nutzern erleichtert wird, zu und zwischen konkurrierenden Diensten zu wechseln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erhöhter Nutzerkomfort durch mehr Interaktion zwischen Diensten</li> <li>Kann Netzwerkeffekte oder die Fähigkeit verschiedener Dienste, kontinuierlich zusammenzuarbeiten, adressieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nahtloses Nutzererlebnis über verschiedene Dienste hinweg, als wären sie eine einzige Plattform</li> <li>Kann chancengleiche Bedingungen schaffen und Wettbewerb und Innovation fördern</li> </ul>
<b>Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oft beschränkt auf vom Nutzer erstellte Daten; Metadaten und andere Informationen werden nicht eingeschlossen</li> <li>Datentransfers funktionieren möglicherweise nicht wie vorgesehen aufgrund mangelnder Standardformate</li> <li>Kein Einfluss auf Netzwerkeffekte oder die Fähigkeit verschiedener Dienste, kontinuierlich zusammenzuarbeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schwerer zu erreichen als Datenportabilität</li> <li>Dominante Unternehmen könnten nur Protokolle unterstützen, die ihre Marktposition erhalten</li> <li>Kann für Dritte, die mit mehreren etablierten Unternehmen interoperieren wollen, belastend sein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufwändigste und komplexeste Lösung mit potenziell höheren Risiken für übermäßige Homogenität und Verlust an Flexibilität</li> <li>Reduzierte Innovationsanreize</li> <li>Kann teuer in der Umsetzung sein und kleinere Akteure benachteiligen,</li> <li>Kann zu Abhängigkeit von Interoperabilitätsstandards führen, die von einem Unternehmen vorgegeben werden</li> </ul>
<b>Beispiele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facebook-Nutzer importiert Kontaktliste aus Gmail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drittanbieter stellt App für Apple App Store oder Google Play Store bereit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinsame technische Standards für E-Mail- und SMS-Dienste</li> </ul>

91 Datenportabilität unterfällt nicht der Begriffsdefinition von Interoperabilität, da sie nicht mit den gleichen Voraussetzungen (Zusammenarbeit zwischen Systemen) verbunden sein muss. Sie wird hier als „einfachste Form“ von Interaktion dargestellt, um Unterschiede in den Auswirkungen zu verdeutlichen.

Wie bereits angesprochen, hängen Vor- und Nachteile von Interoperabilität stark von deren Ausgestaltung ab, insbesondere von der Ebene, auf der sie hergestellt wird. Die Komplexität lässt sich bereits für die Grundfrage des Maßes an Interoperabilität anhand folgender Abbildung (Abb. 2) demonstrieren.

Schließlich ist die Herstellung von Interoperabilität auch mit Gefahren, zumindest aber mit Herausforderungen im Zusammenhang mit dem rechtlichen Rahmen außerhalb konkreter Interoperabilitätsbestimmungen verbunden. Der bestehende Rechtsrahmen bleibt nämlich grundsätzlich von solchen Bestimmungen unberührt, Anbieter sind also nach wie vor verpflichtet, sich an gesetzliche Vorgaben zu halten. Wie unten (C.I.2) darzustellen sein wird, kann das eine Vielzahl rechtlicher Regeln betreffen. Die Herstellung von Interoperabilität kann hier zu einem Absinken des Schutzniveaus führen oder sich wegen entschiedener oder sogar „übergewichtiger“ Beachtung des gesetzlichen Rahmens als praktisch weniger effektiv darstellen.

## II. Auswirkungen auf Medienvielfalt in unterschiedlichen Ebenen

### 1. Gegenstand von Medienvielfaltssicherung

Der Untersuchung der Auswirkungen auf die Medienvielfalt ist zunächst die Frage voranzustellen, wozu Vielfaltssicherung primär dienen soll – was auch die verfassungsrechtliche Aufgabe der unabhängigen Medienregulierungseinrichtungen absteckt. Obwohl eine global einheitliche Definition von Medienvielfalt nicht besteht, ist darunter gemeinhin ein Zustand zu verstehen, in dem unabhängig von der Form eines Medienangebots ein freier und demokratischer öffentlicher Meinungsbildungsprozess durch eine Vielfalt von Medienanbietern (externer Medienpluralismus) oder eine Vielfalt von meinungsbildenden Medieninhalten innerhalb eines Mediums (interner Medienpluralismus) oder eine Kombination davon ermöglicht wird.<sup>92</sup> In Deutschland spricht man dabei von der Gewährleistung von Angebots- und Anbietervielfalt.<sup>93</sup> Primär steht Vielfaltssicherung also im

---

<sup>92</sup> Etteldorf, Media pluralism, Global Dictionary of Competition Law, Concurrences, Art. No. 89178.

<sup>93</sup> So auch jüngst erneut BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2777/20, 1 BvR 2775/20 – Rn. 79 f.

Kontext der Förderung des demokratischen Willensbildungsprozesses, der sich aus vielfältigen Meinungen und Quellen speisen soll. Dieser Prozess wiederum erfolgt über den Konsum von Informationen – in erster Linie Medien in Form von Nachrichteninhalten, aber auch Unterhaltung<sup>94</sup> – und den kommunikativen Austausch im demokratischen Diskurs. Vielfalt erstreckt sich also auf Meinungs-, Angebots- und Anbietervielfalt.<sup>95</sup>

In Bezug auf den Konsum von Informationsinhalten ist Vielfalt also nicht nur generell im Sinne einer Zugriffsmöglichkeit, sondern auch speziell dort zu sichern, wo sich Rezipienten tatsächlich informieren. Nach der Eurobarometer-Umfrage, die jährlich durchgeführt wird und die Mitgliedstaaten der EU umfasst, gaben 2023 71 % der Befragten<sup>96</sup> an, dass das Fernsehen weiterhin die meistgenutzte Quelle ist, um sich zu informieren.<sup>97</sup> Darauf folgten die Online-Presse sowie Nachrichtenplattformen mit 42 %, Radio und soziale Medien jeweils mit 37 %, die gedruckte Presse mit 21 %, Videoplattformen mit 19 % und Messenger-Apps mit 15 %.<sup>98</sup> Die Umfrageergebnisse für Deutschland weichen dabei besonders in Bezug auf das Radio als Informationsquelle vom EU-Durchschnitt ab, das hier hinter dem Fernsehen (66 %) die zweitwichtigste Informationsquelle (42 %) bildet, während soziale Medien deutlich weniger zu Informationszwecken genutzt werden als in anderen Mitgliedstaaten (28 % statt 37 % im EU-Durchschnitt). Bemerkenswert ist dabei aber dennoch der Anstieg (11 % im EU-Durchschnitt und auch in Bezug auf Deutschland) im Vergleich zu den vormaligen Berichten in Bezug auf die Nutzung von sozialen Medien als Nachrichtenquelle in allen Altersgruppen. Besonders in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen stellt sich die EU-Statistik dabei insgesamt anders dar: Hier sind soziale Medien wesentliche Quellen für Informationen (59 %), und das Fernsehen findet sich lediglich an zweiter Stelle (49 %). Einen ähnlichen Trend dokumentiert auch die jüngste Mediengewichtungsstudie der Landesmedienanstalten für Deutschland: Kernbefunde der aktuellen

---

94 Grundlegend bereits das 4. Rundfunkurteil, BVerfGE 73, I18 vom 4. November 1986.

95 Das gilt auch auf unterschiedlichen Ebenen der Vielfaltssicherung, insbesondere auch auf lokaler Ebene. Vgl. dazu *Landesanstalt für Medien NRW*, Medienvielfalt am Standort NRW, <https://www.medienanstalt-nrw.de/vielfalt.html>.

96 Durchgeführt wurden 25.956 Interviews bei ca. 1.000 Interviews pro Mitgliedstaat mit Ausnahme von Luxemburg, Malta und Zypern (~500 Interviews).

97 Vgl. zu entsprechenden Marktdaten auch die Darstellungen im ökonomischen Teil, D.II.

98 Media & News Survey 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3153>, Bericht S. 10.

Erhebung (2023/1) zeigen, dass das Internet als Informationsmedium mit der höchsten Tagesreichweite in der Gesamtbevölkerung mit 52 % erstmals knapp vor dem Fernsehen (50 %) liegt, gefolgt von Radio (45 %) und Zeitschriften (31 %). Vor allem für unter 30-Jährige sind dabei Internetangebote, insbesondere soziale Medien, wichtigste Informationsquellen.<sup>99</sup> Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten sind solche Trends erkennbar.<sup>100</sup> Das ist umso bemerkenswerter, als offenbar gleichzeitig (und widersprüchlich zum Nutzungsverhalten) Online-Medien als Informationsquelle deutlich weniger Vertrauen geschenkt wird.<sup>101</sup>

In Bezug auf Kommunikationsinhalte spielten auch Messenger-Dienste als Informationsquelle in den soeben erwähnten Studien eine Rolle, wenngleich eine eher geringe.<sup>102</sup> Das kann aber damit erklärt werden, dass die Kommunikation über solche Dienste nicht als Informationsbeschaffung wahrgenommen wird, obwohl sie für die demokratische Willensbildung, also auch im Kontext von Vielfaltssicherung, von Bedeutung ist. Insofern muss an dieser Stelle nach dem allgemeinen Kommunikationsverhalten gefragt werden. Für Deutschland kann hier auf aktuelle Erhebungen und Analysen der Bundesnetzagentur (BNetzA) abgestellt werden.<sup>103</sup> Daraus ergibt sich, dass im Alltag eine Mischung aus klassischen und online-basierten Telekommunikationsdiensten genutzt wird, die parallel und ergänzend zum Einsatz kommen. Online-Kommunikationsdienste sind danach vor allem im Bereich der textbasierten Kommunikation besonders beliebt – 69 % der Befragten versenden oder empfangen täglich E-Mails und 59 % Text-, Bild- und Sprachnachrichten über Messenger-Dienste. Im Bereich der sprachbasierten Kommunikation sind insbesondere klassische Tele-

---

99 GIM-Mediengewichtungsstudie 2023/1, [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Forschung/Mediengewichtungsstudie/Mediengewichtungsstudie\\_2023\\_I.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Mediengewichtungsstudie/Mediengewichtungsstudie_2023_I.pdf).

100 Eingehend dazu *Ukrow/Cole/Etteldorf*, Stand und Entwicklungen des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes, S. 62 ff.

101 In der Eurobarometer-Umfrage von 2023 (Fn. 98) gaben im EU-Durchschnitt 48 % an, dass sie dem Fernsehen am meisten vertrauen, 16 % ihren Kontakten in sozialen Medien, 14 % Videoplattformen und 9 % Influencern innerhalb sozialer Medien.

102 In der Eurobarometer-Umfrage 2023 (Fn. 98) waren für 15 % Messenger-Dienste eine Informationsquelle und in der GIM-Studie 2023/1 (Fn. 99) Angebote von Messenger-Diensten für 1,9 % ein wichtiger Info-Touchpoint.

103 BNetzA, Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten in Deutschland. Zum Vergleich mit der herkömmlichen Telefonie s. die Pressemitteilung der BNetzA vom 10.11.2023, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20231110\\_VerbraucherOnlineKomm.html](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20231110_VerbraucherOnlineKomm.html).

kommunikationsdienste aus Verbrauchersicht von hoher Bedeutung – 52 % telefonieren täglich über ihren Mobilfunkanschluss und 39 % über ihren Festnetzanschluss. Sprachnachrichten und Videotelefonie über Messenger-Dienste spielen aber ebenfalls eine immer größere Rolle. Schließlich sind soziale Netzwerke, deren Zielrichtung bereits die (öffentliche) Kommunikation ist, von entscheidender Bedeutung. Laut Eurobarometer-Umfrage nutzen etwa 67 % der Europäer soziale Netzwerke, davon 47 % täglich, wobei – in dieser Umfrage jedenfalls – die Nutzung in Deutschland allgemein sowie die tägliche Nutzung geringer ist als im EU-Durchschnitt.<sup>104</sup>

Möglicher Anknüpfungspunkt vielfaltssichernder Maßnahmen sind also zumindest potenziell alle oben genannten Dienste.

## 2. Auswirkungen der Schieflagen auf die Medienvielfalt

Gerade im digitalen Bereich erfolgt ein komplexes Zusammenspiel der genannten Medien, Vermittler und Nutzer, das in seiner Gänze und in seinem Facettenreichtum im vorliegenden Rahmen nicht dargestellt werden kann. Die differenzierte Betrachtung dieser drei Gruppen ist aber von Bedeutung, wenn es um die Frage nach Auswirkungen auf die Medienvielfalt geht. Unter „Medien“ sollen hier diejenigen verstanden werden, die der Öffentlichkeit eigene Inhalte bereitstellen, wozu sowohl klassische Medienanbieter wie Fernsehen, Radio und Presse als auch Video-on-Demand-Dienste und Einzelpersonen mit Reichweite innerhalb von sozialen Medien gehören. Diese Art der Inhaltevermittlung hat Einfluss auf die Meinungsbildung auf Nutzerseite und ist daher jedenfalls vielfaltsrelevant. Zu den Vermittlern hingegen neben klassischen Telekommunikationsunternehmen vor allem diejenigen (Online-)Dienste, die auch der Medienstaatsvertrag adressiert, also Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre. Diese Begriffe umschreiben eine Vielzahl an Angeboten wie Suchmaschinen, App-Stores, Smart-TVs, Sprachassistenten<sup>105</sup>, soziale Netzwerke und Video-Sharing-Plattformen<sup>106</sup>, denen gemeinsam ist, dass sie selbst regelmäßig keine eigenen Inhalte bereitstellen, aber durch

---

104 *Europäische Kommission*, Standard-Eurobarometer 98, Winter 2022–2023, S. 8.

105 Zur Einordnung unter den Begriff der Benutzeroberfläche Müller-Terpitz, Rechtliche Einordnung von Audiosystemen und Sprachassistenten mit dem Fokus Auto, Rn. 17 ff.

106 Der Medienstaatsvertrag enthält diese Begriff zwar gesondert, entsprechende Angebote fallen aber auch unter die Kategorie der Medienintermediäre.

Maßnahmen wie das Zugänglichmachen, Selektieren, Aggregieren und Ranken auf die Wahrnehmung dieser Inhalte Einfluss nehmen. Durch diese Maßnahmen nehmen auch die Vermittler Einfluss auf die Meinungsbildung der Nutzer, was wiederum der Grund ist, sie in den Anwendungsbereich von Medienregulierung (und nicht nur der Wirtschaftsregulierung) zu fassen. Nutzer schließlich sind diejenigen, die diese Inhalte passiv empfangen, aber auch innerhalb der privaten Individual- oder Gruppenkommunikation meinungsbildungsrelevante Inhalte aktiv senden.

Die eingangs dieses Abschnitts dargestellten Schieflagen wirken sich in unterschiedlicher Intensität auch auf die Vermittlung von Medien- und Kommunikationsinhalten aus. Zwar wurden diese Schieflagen vorrangig aus der wettbewerblichen Betrachtung dargestellt, sind also „schief“ in Bezug auf ihre Folgen für einen funktionierenden und belebten Binnenmarkt. Allerdings kann Marktmacht auch Meinungsmacht bedeuten und die Abschottung von Märkten demzufolge die Abschottung von Meinungen. Wettbewerb und Pluralismus können nahe beieinanderliegen, obwohl der Blickwinkel nicht deckungsgleich ist.<sup>107</sup> Ob die dargestellten Problematiken auch negative Auswirkungen auf die Medienvielfalt haben, ist also dennoch eine separat zu beantwortende Frage. Diese wäre für jeden Bereich, ggf. jedes Medium bzw. jeden Vermittlungsdienst und jeden (Massen-)Kommunikationsprozess gesondert zu untersuchen. Bereits die „Messung“ von Medienvielfalt in der heutigen Medienlandschaft ist Gegenstand intensiver und noch nicht abgeschlossener Diskussionen.<sup>108</sup> Während eine umfassende Bewertung der Auswirkungen auf die Medienvielfalt im Rahmen der vorliegenden Studie also nicht möglich ist, insbesondere weil sie umfängliche statistische Erhebungen voraussetzen würde, kann die Frage nach Auswirkungen auf die Medienvielfalt auf zwei wesentliche Hauptaspekte fokussiert werden: erstens, ob Rezipienten trotz der dargestellten Schieflagen in der digitalen Landschaft noch Multi-Homing betreiben und dadurch mit einer ausreichenden Vielfalt an Medien- und Kommunikationsinhalten bedient werden (externer Pluralismus); zweitens, ob innerhalb der einzelnen Plattformen ein ausreichend vielfältiges Angebot an Inhalten, auch über entsprechend faire und nichtdiskriminierende Zugänge, zur Verfügung gestellt wird (interner Pluralismus).

---

107 Vgl. dazu auch insgesamt *Cappello* (Hrsg.), Medienvielfalt und Wettbewerbsfragen.

108 Vgl. dazu etwa *Parcu et al.*, Study on media plurality and diversity online, S. 370 ff.

Beispielhaft kann hierzu die Diskussion um Filterblasen und Echokammern angeführt werden, die seit einigen Jahren Gegenstand von Debatten über negative Auswirkungen für die Informationsvielfalt und den demokratischen Diskurs ist. Diese ist hier, dass (vor allem algorithmisch gesteuerte) Empfehlungs- und Kuratierungssysteme dazu führen, dass Rezipienten nur noch mit solchen Inhalten konfrontiert werden, die einer bestimmten Ausrichtung entsprechen oder ein bestimmtes Genre bedienen. Da der Algorithmus darauf programmiert ist, dem Rezipienten die für ihn relevantesten Inhalte vorzuschlagen, bspw. auf der Basis seiner Hobbys, aber möglicherweise auch seiner politischen Ausrichtung, fände sich der Nutzer in einer Blase bzw. Kammer wieder, die im Wege eines „Echo-Effekts“ oder „positiven Feedback-Loops“ seine gefestigte Meinung nur weiter bestärkt, anstatt ihn auch mit vielfältigen anderen Perspektiven zu bedienen.<sup>109</sup> Ob sich Filterblasen aber *de facto* auf die Medienvielfalt negativ auswirken, wird kontrovers debattiert und ist nicht abschließend empirisch nachgewiesen.<sup>110</sup> Das Hauptargument gegen eine entsprechende Entwicklung ist, dass sich die Mitglieder der Gesellschaft weiterhin aus eigenem Antrieb aus vielfältigen Quellen informieren und sich nicht gänzlich auf ein spezifisches Medium verlassen.

Diese Tendenz dokumentieren auch die oben erwähnten Umfragen, die zwar Präferenzen für eine bestimmte Art der Informationsbeschaffung aufzeigen (bspw. Fernsehen), aber doch zeigen, dass auch weitere Quellen (bspw. soziale Netzwerke) hinzugezogen werden. So führen selbst hohe Nutzeranteile eines bestimmten Messenger-Dienstes (bspw. WhatsApp mit 92 % Nutzeranteilen in Deutschland bzgl. der Nutzer von Online-Kommunikationsdiensten)<sup>111</sup>, eines bestimmten sozialen Netzwerkes (bspw. Facebook mit 61 % Nutzeranteilen in Deutschland bei den Nutzern sozialer Netzwerke)<sup>112</sup>, eines bestimmten Streaming-Dienstes (bspw. Amazon Prime Video mit ~36 % Nutzeranteil in deutschen Haushalten)<sup>113</sup> oder eines be-

---

109 Vgl. dazu *Etteldorf*, in: Algorithmische Transparenz und Rechenschaftspflicht bei digitalen Diensten, S. 7 f.

110 Vgl. dazu statt vieler die einordnende Literaturübersicht bei *Arguedas et al.*, Echo Chambers, Filter Bubbles, and Polarisation: a Literature Review.

111 *BNetzA*, Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten in Deutschland, S. 13.

112 *Meltwater*, Social Media Statistiken für Deutschland, <https://www.meltwater.com/de/blog/social-media-marketing-statistiken>.

113 *Kantar*, Entertainment on Demand, Data for Germany, Q3 2023, <https://www.kantar.com/inspiration/technology/german-streaming-market-experiences-first-subscriber-drop-in-12-months>.

stimmten Sprachassistenten (bspw. Alexa von Amazon mit ~48 % Nutzeranteilen in Deutschland bei den Nutzern von Sprachassistenten)<sup>114</sup> nicht dazu, dass die betreffenden Nutzer nicht auch Fernsehen konsumieren, Radio hören oder Zeitungen lesen. Auch innerhalb dieser Dienstgattungen findet entweder ein Multi-Homing statt, wie bei Messenger-Diensten (77 % nutzen mehrere Dienste parallel), bei VoD-Diensten (der Durchschnitt von Streaming-Abos in deutschen Haushalten liegt 2023 erstmals bei drei Diensten) und bei sozialen Netzwerken (bspw. haben Instagram und Tik-Tok ähnlich hohe Nutzeranteile), oder die Nutzeranteile verteilen sich auf verschiedene Dienste, wie bei Sprachassistenten (bspw. haben in Deutschland der Assistant von Google und Siri von Apple ähnlich hohe Nutzerzahlen wie Alexa). Das ist bedeutsam für die Gewährleistung von externem Pluralismus.

In Bezug auf internen Pluralismus müsste demgegenüber (auch) die Frage gestellt werden, ob die Angebote innerhalb eines Dienstes als vielfältig zu charakterisieren sind. Bei Medien ist diese Frage bereits beantwortet als Gegenstand der Medienregulierung, insbesondere indem dies an mehreren Stellen des Medienstaatsvertrags aufgegriffen worden ist. Auch im neuen Europäischen Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act, EMFA)<sup>115</sup> der EU ist dies adressiert. Mit Blick auf die Nutzer als Kommunikatoren wird Vielfalt durch die Auswahl an Kommunikationspartnern und -kanälen selbst bestimmt. Bei der Gruppe der Vermittler hingegen, die zunächst „nur“ das Zugangstor zu den Inhalten sind, betrifft die Frage nach interner Vielfalt sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ des Zugangs von medialen und Kommunikationsinhalten zu diesen Vermittlern und damit auch von Rezipienten zu diesen Inhalten. Das „Ob“ betrifft also die Zugänglichkeit, die sich in Form von Interoperabilität darstellen kann (als gesteigerte Zugänglichkeit), aber nicht muss. Beispiele wären, ob ein Presseunternehmen einen Account innerhalb eines sozialen Netzwerks oder einer Video-Sharing-Plattform besitzen und darüber seine Inhalte verbreiten kann, ob das Angebot eines Radioanbieters über einen Sprachassistenten abgerufen werden kann, ob die Anwendung eines Fernsehsenders im

---

114 *Taş/Liebe/Wiewiorra*, Digitale (Sprach-)Assistenten, S. 13.

115 Verordnung (EU) 2024/568 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Februar 2024 über die an die Europäische Arzneimittel-Agentur zu entrichtenden Gebühren und Entgelte, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2017/745 und (EU) 2022/123 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 658/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 297/95 des Rates, EU ABl. L, 2024/568, 14.2.2024,

App-Store verfügbar oder auf einem Smart-TV installierbar ist, ob Medienangebote von Suchmaschinen indexiert werden etc. Dass allerdings bereits der Zugang zu Intermediären ohne sachlich gerechtfertigten Grund verwehrt wird, ist – mit Ausnahme von Einzelfällen<sup>116</sup> – kein flächendeckendes Problem für die Medienlandschaft. Die meisten Angebote profitieren umgekehrt eher, auch wegen der Netzwerkeffekte, von einer möglichst breiten Zugänglichkeit. Vielmehr steht das „Wie“ der Ausgestaltung dieses Zugangs im Vordergrund. Genannt werden können eine Vielzahl von relevanten Aspekten in diesem Kontext: Selbstpräferenzierung eigener oder bestimmter fremder Angebote, firmeninterne Nutzungs- und Inhalterichtlinien, Standardeinstellungen von Software und Hardware, Kriterien für das Ranking und die Selektion von Inhalten, technische Unterstützung nur bestimmter Anwendungen oder Formate etc. Beispiele wären also, wie mit den Inhalten eines Presseunternehmens innerhalb eines sozialen Netzwerks oder einer Video-Sharing-Plattform umgegangen wird, welchen Standards ein Sprachassistent beim Abspielen von Musik folgt, welche Bedingungen für Anwendungen von Fernsehanbietern in App-Stores gelten, wann ein Angebot einen hervorgehobenen Platz auf der Benutzeroberfläche eines Smart-TV oder der Fernbedienung erhält oder nach welchen Kriterien Suchergebnisse gerankt werden. Solche Entwicklungen, die sich auch negativ auf ein diskriminierungsfreies und vielfältiges Angebot auswirken können, sind durchaus an vielen Stellen zu beobachten. Sie sind aber wiederum an vielen Stellen bereits Gegenstand entsprechender Regulierung,<sup>117</sup> z. B. im DMA<sup>118</sup>, innerhalb der Regeln für Empfehlungssysteme und zur Ausgestaltung von Benutzeroberflächen im DSA, innerhalb des EMFA (Art.17 EMFA) in Bezug auf das Medienprivileg gegenüber sehr großen Online-Plattformen, in der Platform-to-Business-Verordnung<sup>119</sup> bezüglich der Transparenz des Rankings oder auch in der AVMD-Richtlinie in Bezug auf die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem öffentlichen Interesse<sup>120</sup>, die noch einen Schritt weiter hin zu einer aktiven Sicherung gehen. Hier geht es demnach

---

116 Vgl. dazu unten vereinzelt Beispiele aus der Praxis in den USA (C.II.1.a), der EU (C.II.2.a) und in Deutschland (C.II.3.b(3)).

117 Im Kontext der Regulierung von Empfehlungsalgorithmen vgl. dazu eingehend Etteldorf, in: Algorithmische Transparenz und Rechenschaftspflicht bei digitalen Diensten, S. 17 ff.

118 Eingehend dazu unten C.II.2.c.

119 Vgl. dazu unten C.II.2.c(4).

120 Vgl. Art. 7a der Richtlinie 2010/13/EU in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 geänderten Fassung: „Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Inter-

aber nicht um Interoperabilität, sondern um die Ausgestaltung an sich bereits „interoperabler“ oder jedenfalls interoperierender Systeme, die aus Medienvielfaltsgesichtspunkten jedenfalls von größerer Bedeutung zu sein scheint.

### 3. Interoperabilität und Medienvielfalt

Wie dargestellt, führen die Bedingungen im medienrelevanten digitalen Ökosystem durchaus zu Gefährdungspotenzialen für eine vielfältige Medienlandschaft. In Bezug auf die Gewährleistung von externem Pluralismus hat sich zwar bislang jedenfalls keine offensichtliche „Medienmarktlage“ eingestellt, die Vielfalt nachhaltig bedroht und daher ein gesetzgeberisches Einschreiten im Sinne etwa der Sicherung von Grundrechten gebieten würde.<sup>121</sup> Da die Gefahr der Entwicklung von wettbewerblichen Schieflagen (insb. Market Tipping) hin zu auch vielfaltstechnischen Schieflagen aber besteht, liegt zumindest eine sorgfältige Beobachtung der weiteren Entwicklungen nahe. Das zumindest derzeit noch fehlende Vorhandensein einer signifikanten Beeinträchtigung der Medienvielfalt deutet zwar noch auf eine gewisse Widerstandsfähigkeit der Akteure im Medienmarkt hin, die sich daraus ergibt, dass einerseits Rezipienten (extern) Multi-Homing betreiben und andererseits Plattformen (intern) auf vertikaler Ebene Schnittstellen für eine Vielzahl von Inhalteerstellern öffnen. Dieses Verhalten in Bezug auf Multi-Homing ist aber weder stabil noch vorhersehbar oder steuerbar, könnte also jederzeit umschlagen. In Bezug auf die Gewährleistung von internem Pluralismus sind problematische Entwicklungen – auch für die Vielfalt – zu beobachten, wenn es um die Ausgestaltung des Zusammenspiels zwischen Medienanbietern, Vermittlern und Rezipienten geht. Dem wird bereits durch Vorschriften zur Ausgestaltung dieser Verhältnisse, bspw. durch Diskriminierungs- und Selbstpräferenzierungsverbote, Rechnung getragen. Ob Interoperabilität ebenfalls ein möglicher Ansatz sein kann, diesen Entwicklungen entgegenzusteuern, ist wiederum eine

---

esee sicherzustellen“. In Deutschland steht insbesondere § 84 MStV im Kontext dieser Regelung. Im Rest der EU wurde die Möglichkeit aber nur mit äußerster Zurückhaltung aufgegriffen, vgl. *Parcu et al.*, Study on media plurality and diversity online, S. 86 ff. Vgl. auch *Cappello* (Hrsg.), Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse.

121 Zum grundrechtlichen Kontext vgl. sogleich C.I.1.

Frage, die sich erst dann akut stellen würde, wenn vertikale Schnittstellen nicht mehr offen wären.

#### a. Horizontale Interoperabilität

Die Beförderung von externem Pluralismus wäre vorrangig durch horizontale Interoperabilität denkbar.<sup>122</sup> Denkbar sind hier Ansatzpunkte, die zunächst das Zusammenspiel innerhalb der Gruppe der Medienanbieter betreffen. Beispielhaft könnte eine Interoperabilität von Mediatheken/Audiotheken von Fernseh-/VoD-/Radioanbietern erwogen werden, die dazu führt, dass Rezipienten einen unbehinderten Zugriff auf eine Vielzahl von Anbietern und Angeboten haben, also ein vielfältigeres Angebot. Rein faktisch und technisch bestünde aber die Frage, wie das „Interoperieren“ dazu umgesetzt werden könnte, da es im Wesentlichen um den passiven Abruf von Inhalten geht. Eine vollständige Interoperabilität wäre in diesem Kontext eher gleichzusetzen mit der Schaffung von gemeinsamen Medienplattformen, die derzeit bereits diskutiert und auch umgesetzt werden, um ein Gegengewicht zu den großen Vermittler-Plattformen wie etwa YouTube und Spotify zu bilden.<sup>123</sup> Neben rechtlichen Grenzen, insbesondere aus dem Urheberrecht, die solchen Entwicklungen möglicherweise entgegenstehen, ginge es vor allem um die Frage, wer die entsprechende Infrastruktur betreibt bzw. dafür verantwortlich ist, also mehr um Kooperation als um tatsächliche Interoperabilität. Eine Förderung entsprechender Kooperationen würde Vielfaltssicherungserwägungen zwar entsprechen, „Interoperabilitätspflichten“ hingegen wären mit den oben bereits angeführten Bedenken im Hinblick auf Homogenität der Angebote und möglicherweise Hürden für kleine (lokale, regionale) Anbieter verbunden. Denkbar wäre in der Ausgestaltung aber auch eine partielle Interoperabilität: Während ein reines Verlinken von einzelnen Inhalten Dritter oder anderen Mediatheken/Audiotheken nicht mit dem weitreichenden Begriff Interoperabilität gleichgesetzt werden kann, wäre etwa eine interoperable Suchfunktion ein geeignetes Mittel, um die Auffindbarkeit von Inhalten für Nutzer zu erhöhen.

---

122 Vertikale Interoperabilität dürfte hier eine weniger große Rolle spielen, weil die Angebotsformen bei Medien (bspw. Fernsehen, soziale Netzwerke, Individualkommunikation) auch aus Rezipientensicht als unterschiedlich wahrgenommen werden.

123 Vgl. zu diesem Ansatz in Richtung der Schaffung von Medienplattformen unten C.VI.3.f.

Eine partielle Interoperabilität wird beispielsweise im Hinblick auf Empfehlungsalgorithmen sozialer Netzwerke diskutiert. Obwohl es dabei im Wesentlichen um die Interoperabilität zwischen Vermittlern geht, können die Erwägungen zumindest teilweise auch auf inhaltliche Angebote übertragen werden. Für die Etablierung einer solchen Interoperabilität, ggf. sogar über gesetzliche Pflichten, wird angeführt, dass sie den Nachrichten- und Informationspluralismus fördern könnte, indem sie es Nutzern erlauben würde, darüber zu bestimmen, wer Zugriff auf ihre personenbezogenen Daten hat, und diese auch ohne große Wechselkosten zu anderen Diensten zu migrieren.<sup>124</sup> Das setzt allerdings gemeinsame Standards in der (algorithmischen) Kuratierung voraus, die derzeit vor allem innerhalb der großen sozialen Netzwerke nicht existieren.<sup>125</sup> Auch Inhaltsformate sind sehr unterschiedlich, manche mehr auf audiovisuelle oder Audioinhalte ausgerichtet, andere auf Text oder Mischformen. Denkbar wäre daher wohl nur eine Benutzeroberfläche, die an soziale Netzwerke angebunden ist, aber ansonsten losgelöst von einem bestimmten sozialen Netzwerk läuft. Entsprechende Projekte<sup>126</sup> hierzu gibt es bereits, diese hängen aber auch von der Öffnung bestehender sozialer Netzwerke ab, für die es wenig Anreize gibt. Aufgrund dieser Problematiken gehen die Erwägungen in medienrechtlichen Zusammenhängen auch eher hin zu einer Datenportabilität als zu einer tatsächlichen Interoperabilität von Empfehlungssystemen. Dabei wird aber „nur“ vornehmlich die Wahlfreiheit in Bezug auf die Kuratierung erhöht, nicht in Bezug auf Inhalte im Sinne einer Erhöhung von Inhaltevielfalt.

Außerhalb dieser partiellen Interoperabilität ist aber auch eine Interoperabilität sozialer Netzwerk insgesamt durchaus Gegenstand der Diskussion.<sup>127</sup> Eine solche kann auch mit Medienvielfalt in Zusammenhang gebracht werden: Lock-in-Effekte innerhalb sozialer Netzwerke sind deshalb

---

124 CMF, Pluralism of news and information in curation and indexing algorithms, S. 64 ff.

125 Obwohl diese Netzwerke zumindest auf denselben Grundfunktionen aufbauen. Vgl. dazu etwa *Tserpes et al.*, An Ontology for Social Networking Sites Interoperability.

126 Bluesky ist ein US-amerikanisches soziales Netzwerk, dass sich derzeit noch in der Beta-Phase befindet. Es war zunächst eine Twitter-interne Initiative, die aber 2021 ausgegliedert wurde und seitdem auf die Entwicklung eines dezentralisierten Protokolls abzielt, in dem mehrere soziale Netzwerke, jedes mit seinen eigenen Kuratierungs- und Moderationssystemen, mit anderen sozialen Netzwerken über einen offenen Standard interagieren.

127 Graef, in: *Telecommunications Policy*, 39, 6, 2015, S. 502, 506; Denart et al., Exploring Mandatory Interoperability across Social Media Platforms in the EU; Bailey/ Misra, Interoperability of social media platforms; Bourreau/Krämer/Buiten, Inter-

hoch, weil der Verlust von Kontakten, Empfehlungen und gesammelten Informationen einschneidend sein kann.<sup>128</sup> Auch ist die Nichtteilnahme an einem sozialen Netzwerk mit der Befürchtung verbunden, nicht mehr Teil der Debatte sein zu können oder wichtige Informationen zu verpassen. Auch mit diesen Begründungen hatte das Europäische Parlament die Aufnahme einer Interoperabilitätspflicht sozialer Netzwerke im DMA vergleichbar mit den Regeln für Messenger-Dienste vorgeschlagen.<sup>129</sup> Gefordert wurde eine Zusammenschaltung bei grundlegenden Merkmalen wie Posts, Likes und Kommentaren. Es ging also um bestimmte Basisfunktionen, die regelmäßig allen sozialen Netzwerken gemein sind und die eine Interoperabilität auch technisch grundsätzlich denkbar gemacht hätten.<sup>130</sup> Für den öffentlichen Diskurs – und damit für die Informations- und Meinungsvielfalt – hätte eine solche Interoperabilität prinzipiell einen großen Wert, weil Inhalte nicht mehr vom Netzwerk, sondern von den Nutzern abhängig wären.

Argumentiert wird auch, dass eine asymmetrische und partielle Interoperabilitätspflicht zu größerer Vielfalt und Innovation im Markt führen könne.<sup>131</sup> Das steht im Zusammenhang mit dem (weiterhin auf dem Wettbewerbsrecht basierenden) Argument, dass soziale Medien auch Monopole über den Informationskonsum und kulturelle Ausdrucksformen innerhalb der Verbreitungskette von medialen Inhalten haben.<sup>132</sup> Während es in anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich<sup>133</sup> und den USA<sup>134</sup> solche Bestrebungen gibt, konnte sich in der EU die Position des Parlaments nicht durchsetzen. Angeführt wurden dagegen insbesondere technische

---

operability in Digital Markets; *Kades/Scott Morton*, Interoperability as a competition remedy for digital markets.

128 *Zimmer*, Wie Medienvielfalt zukunftsfest machen?, S. 22.

129 Vgl. *Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, DMA-Synopse (Version vom 08.01.2022), <https://emr-sb.de/synopsis-dma/>, S. II4 m. w. N. Dazu auch unten C.II.2.c(9)(a).

130 Vgl. zum Umsetzungsaspekt bereits *Tserpes et al.*, An Ontology for Social Networking Sites Interoperability.

131 *Denart et al.*, Exploring Mandatory Interoperability across Social Media Platforms in the EU, die den Plattformen Interoperabilität in Bezug auf sieben Kernbereiche auferlegen wollen: Profile, Kontakte und Follower sowie Text-, Bild- und Videoinhalte sowie schließlich Interaktionsmöglichkeiten mit Inhalten.

132 *Bailey/Misra*, Interoperability of Social Media, S. II.

133 Vgl. dazu unten CVI.2.a.

134 Vgl. dazu den ACCESS Act unten CVI.1.a.

Hürden<sup>135</sup> (Datensicherheit und Verschlüsselung, Grundsatz der Datenminimierung, Heterogenität der sozialen Netzwerke) und rechtliche Gefährdungspotenziale (intensivere Verbreitung auch illegaler Inhalte über mehrere Netzwerke hinweg), aber auch einige derjenigen Negativeffekte von Interoperabilität, die oben bereits ausgeführt wurden (u. a. Stärkung der Netzwerkeffekte, fehlende Anreize für Multi-Homing, Innovation und Investition, Kostennachteile für kleinere Anbieter).<sup>136</sup> Zudem ist der Markt sozialer Medien in erheblichem Maße ein heterogener (auch: vielfältiger), die Angebote in ständiger Bewegung und flexibel, sodass Interoperabilität hier auch zu einer vergleichsweisen Erstarrung führen könnte.<sup>137</sup>

Ähnliche Effekte in Bezug auf Inhaltevielfalt bzw. deren bessere Zugänglichkeit und Auffindbarkeit hätte die Interoperabilität von Suchmaschinen und News-Aggregatoren. Problematisch wäre aber auch in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass es entweder einen gemeinsamen Standard für Ranking-Algorithmen oder eine dezentralisierte Schnittstelle geben müsste.

## b. Vertikale Interoperabilität

Vertikale Interoperabilität hingegen könnte ein geeignetes Mittel sein, um vor allem internen Pluralismus zu fördern. Die Optionen sind dabei noch vielfältiger als bei der horizontalen Interoperabilität. Wie zuvor erwähnt, geht es in der Praxis eher um die Ausgestaltung von Interoperabilität als um deren Gewährleistung im Sinne von Zugang, da Letzteres regelmäßig bereits garantiert, sogar von vertikalen Geschäftsmodellen vorausgesetzt wird. Lediglich Innovationen wären bei der Zugänglichkeit als Anknüpfungspunkt für Interoperabilitätsanforderungen heranzuziehen, also ein „Neuaufbau“ noch nicht vorhandener vertikaler Strukturen, bspw. eine Interoperabilität zwischen Messenger-Diensten und sozialen Netzwerken im Sinne eines gleitenden Übergangs zwischen Individual- und Massenkommunikation oder zwischen sozialen Netzwerken und (bestimmten Formaten im) Radio oder Fernsehen, um eine Zuschauer- oder Zuhörerbeteiligung zu ermöglichen.

135 Denart et al., Exploring Mandatory Interoperability across Social Media Platforms in the EU, diskutieren zwei Modelle in Form von offenen Schnittstellen und offenen Standards. Eine Umsetzung wird hier für technisch möglich gehalten.

136 Vgl. dazu das Non-paper from the Commission services on interoperability for messenger services and online social networks in the DMA, S. 3 ff. Kritisch dazu Brown, The Commission's interoperability non-paper, <https://www.ianbrown.tech/2022/03/09/the-commissions-interoperability-non-paper/>.

137 Bailey/Misra, Interoperability of Social Media, S. 28.

gung zu integrieren. Abgesehen von technischen Fragen der Umsetzbarkeit, lässt sich aber in Frage stellen, ob es dafür einen Bedarf und im Vergleich zu bestehenden Möglichkeiten der Einbindung auch einen Mehrwert für Vielfalt gibt.

Die Frage, ob Vielfaltssicherung in der Ausgestaltung von interoperablen Systemen eine Rolle spielt, ist hingegen für die rechtliche Perspektive relevanter. Zu denken ist bspw. an virtuelle Assistenten, insbesondere Sprachassistenten, die ein wichtiges Zugangstor nicht nur für Informationen, etwa Nachrichten, sondern auch für mediale Inhalte insgesamt, etwa das Hören von Radio, sind. Welche Inhalte abgerufen werden (können), hängt primär vom verwendeten Sprachassistenten ab, insbesondere davon, welche Anwendungen überhaupt wie technisch angebunden werden können. Das sind beispielsweise „Skills“ für Amazons Alexa oder „Aktionen“ für Googles Assistant. Im Übrigen gelten die Standardeinstellungen der Vermittler, wenn keine entsprechenden Sondereinstellungen seitens der Nutzer getroffen oder keine Anwendungen installiert sind. So ist bspw. Alexa standardmäßig an TuneIn angebunden, worüber dann wiederum auch dort angebundene Radiosender bei spezifischen Befehlen abgerufen werden können. Es setzt also ein gewisses Maß an Medienkompetenz voraus, bestimmte Resultate hinsichtlich der Ausgabe von Inhalten des Assistenten zu erzielen. Auch auf Seiten der Inhalteanbieter bedarf es der Anbindung an größere Skills<sup>138</sup> (bspw. TuneIn, Spotify etc.) oder eigenen technischen Know-hows. Je geringer oder ungenauer die Einstellungen des Nutzers, desto mehr Einfluss hat der Vermittler auf die ausgegebenen Inhalte – dieser entscheidet, was für den Nutzer am relevantesten ist. Dabei spielen Nutzerinteressen und Vermittlerinteressen eine Rolle (ggf. auch die Bevorzugung eigener Produkte), nicht aber Vielfaltssicherungsgesichtspunkte. Eine Herausforderung stellt es dabei allerdings dar, dass gerade bei Sprachassistenten nicht mehrere Lösungen als Rückmeldung auf einen Befehl ausgegeben werden, sondern lediglich eine – was Vielfalt an der Stelle bereits technisch einschränkt.

Anders ist dies etwa bei Newsfeeds in sozialen Netzwerken oder innerhalb von News-Aggregatoren, wie sie häufig in Suchmaschinen eingebunden sind. Auch hier ist es der Vielfaltssicherung mindestens zuträglich, dass eine Vielfalt von Perspektiven abgebildet wird. Wesentlich entscheiden

---

138 Als „Skills“ werden die sprachaktivierten Apps bezeichnet, die an Alexa-fähige Geräte angebunden werden können.

darüber aber bislang die Algorithmen der Vermittler sowie sekundär auch Implikationen aus dem Leistungsschutzrecht für Presseverlage.

Im Ergebnis betreffen diese Ausführungen aber nicht im Kern die Interoperabilität von Systemen. Entsprechende Regeln, um den vorgefundenen Herausforderungen hier Rechnung zu tragen, finden sich bereits im gelgenden Recht, insbesondere innerhalb des DMA im wettbewerbsrechtlichen Kontext und im Medienstaatsvertrag (vor allem §§ 84, 85, 94 MStV) im Vielfaltssicherungskontext

