

INTEROPERABILITÄT BEI MESSENGERDIENSTEN

Diskussionspapier des Verbraucherzentrale
Bundesverbandes e. V.

17. Mai 2021

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	5
III. DEFINITION	7
1. Definition von Messengerdiensten.....	7
2. Interoperabilität bei Messengerdiensten	8
IV. TECHNISCHE AUSGESTALTUNG	9
1. Grundsätzliche Überlegungen	9
2. Vollständige Standardisierung	10
3. Föderiertes System	11
V. INTEROPERABILITÄT UND NUTZERINTERESSEN	12
1. Nutzerkriterien für die Auswahl eines bestimmten Dienstes.....	12
2. Relevanz von dienstübergreifenden Funktionen für Nutzer.....	14
VI. INTEROPERABILITÄT UND WETTBEWERB	16
1. Grundlage gesunder Marktwirtschaft: Freie Wahl der Nutzer ermöglichen.....	16
2. Asymmetrische Interoperabilitätsverpflichtungen für große Anbieter.....	17
3. Vollständige Interoperabilität aller Funktionen: Wettbewerbsnachteil für kleine bestehende Messengerdienste.....	18
4. Wechselbereitschaft und Wettbewerbsdruck	20
VII. INTEROPERABILITÄT UND DATENSCHUTZ	24
VIII. UMSETZUNGSMÖGLICHKEITEN	28
IX. OFFENE PUNKTE UND AUSBLICK	29

I. ZUSAMMENFASSUNG

Vor dem Hintergrund wachsender Marktkonzentration, Missachtung geltender Datenschutzregeln und regelmäßig wiederkehrenden Datenskandalen großer Unternehmen, wird der Ruf nach einer Interoperabilitätsverpflichtung für Messengerdienste immer lauter und ist vordergründig auch nachvollziehbar. Aber löst eine solche Verpflichtung tatsächlich die vorstehend adressierten Probleme und wie müsste eine entsprechende Verpflichtung regulatorisch und technisch ausgestaltet sein?

Im vorliegenden Diskussionspapier beleuchtet und hinterfragt der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) die interoperable Ausgestaltung von Messengerdiensten mit Blick auf die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer¹, mögliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Datenschutz.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Interoperabilität bei Messengerdiensten auf der technischen Ebene. Nicht immer ist klar abzugrenzen, ob die Vorteile des jeweilig gewählten Systems überwiegen und die Nachteile als mögliche Kompromisse hingenommen werden können. Der vzbv hält eine vollständige Standardisierung, mit gemeinsamem Kommunikationsprotokoll und gemeinsamen Schnittstellen bis hin zur Ebene des Clients (der Client ist das Programm oder die App des Nutzens) für weniger geeignet und favorisiert, sofern eine Interoperabilitätsverpflichtung für Messengerdienste eingeführt werden sollte, ein förderiertes System.

Auf der Ebene der Nutzerinteressen lässt sich festhalten, dass eine Interoperabilitätsverpflichtung in jedem Fall im Blick haben muss, welche Funktionen (zum Beispiel Versenden von Nachrichten und Bildern) vom interoperablen System erfasst werden sollen. Auf Grundlage einer Befragung der Marktbeobachtung Digitales des vzbv werden im Papier Basisfunktionen vorgeschlagen, die über interoperable Messengerdienste zur Verfügung stehen könnten. Diese Basisfunktionen fungieren aber auch als Abgrenzung, um Vor- und Nachteile für Wettbewerb und Datenschutz aufzeigen zu können. Der vzbv plädiert für eine Auswahl an Basisfunktionen, um Wettbewerbsnachteile für bereits am Markt bestehende Anbieter zu minimieren. Eine Öffnung aller Funktionen erfordert auch immer die nötigen Ressourcen für deren Umsetzung. Darüber hinaus ist so ein hoher Datenschutzstandard leichter zu realisieren.

Da Verbraucherpräferenzen für die Wahl eines Messengerdienstes durch Netzwerkeffekte dominiert werden, könnte eine Interoperabilitätsverpflichtung dazu beitragen, dass Nutzer Dienste zukünftig nach Merkmalen wie Funktionalitäten, Bedienungsfreundlichkeit, Datenschutz oder Datensicherheit auswählen und der durch Netzwerkeffekte erzeugte De-facto-Zwang zur Nutzung dominierender Messengerdienste abgeschwächt wird.

Mit Blick auf einen nachhaltigen Wettbewerb, der Innovationen fördert und auf bestehenden Datenschutzregeln fußt, ist die asymmetrische Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung aus Verbrauchersicht unumgänglich. Allerdings zeigt das Papier auch, dass das politische Ziel, Märkte aufzubrechen, um den Wettbewerb nachhaltiger

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

und fairer zu gestalten und im selben Atemzug höhere Datenschutzstandards zu etablieren, durch die bloße Auferlegung einer Interoperabilitätsverpflichtung nicht zu realisieren ist.

Darüber hinaus sollte eine mögliche Interoperabilitätsverpflichtung so gestaltet werden, dass höchste Datenschutz- und Datensicherheitsniveaus gewährleistet werden. So sollte in jedem Fall ein gemeinsames Verschlüsselungsniveau eine sichere Ende-zu-Ende-Verschlüsselung garantieren. Auch sollten Nutzerkennungen nicht auf Identifikatoren wie Telefonnummern oder E-Mailadressen basieren, da diese leicht mit weiteren Informationen verknüpft werden können.

Es ist daher erforderlich, im weiteren Verlauf der öffentlichen und politischen Diskussion eine inhaltliche Schärfung und Konkretisierung der Überlegungen in Bezug auf die im Papier adressierten Aspekte der Nutzerinteressen, des Wettbewerbs und des Datenschutzes vorzunehmen. Zusammengefasst handelt es sich exemplarisch um folgende wichtige Punkte:

- ❖ Die technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten haben immer Konsequenzen für Nutzerinteressen, den Wettbewerb und Datenschutz. Nicht immer ist klar abzugrenzen, ob die Vorteile des jeweiligen Systems überwiegen und die Nachteile als mögliche Kompromisse hingenommen werden können. Bei einer Interoperabilitätsverpflichtung sollte die technische Ebene daher keinesfalls außer Acht gelassen werden.
- ❖ Interoperabilität sollte den durch Netzwerkeffekte erzeugten de-facto-Zwang zur Nutzung des/eines dominierenden Messengerdienstes aufheben/abschwächen, damit sich Nutzer bei der Wahl des genutzten Messengers eher an „qualitativen“ Merkmalen der einzelnen Messengerdienste orientieren können, die ihren Präferenzen entsprechen (zum Beispiel Bedienungsfreundlichkeit, Funktionalitäten, Datenschutz und Datensicherheit).
- ❖ Asymmetrische Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung: Nur große Anbieter von Messengerdiensten sollten verpflichtet werden, alle in einer Standardisierungsvereinbarung festgelegten (Basis-)Funktionen, interoperabel zu gestalten (etwa Funktionen zum Austausch von Textnachrichten, Bildern und Videos). Kleinere Messengerdiensten sollte es freistehen, ob und welche Funktionen ihrer Dienste sie, etwa über Schnittstellen, mit anderen Diensten interoperabel gestalten möchten.
- ❖ Von einer vollständigen/sehr viele Funktionen umfassenden verpflichtenden Interoperabilität für alle Messengeranbieter ist abzuraten. Sie könnte zu einem Wettbewerbsnachteil für bereits bestehende kleinere Messengerdienste führen. Denn sie verfügen im Gegensatz zu großen bestehenden Anbietern über relativ wenige Ressourcen, um die erforderlichen Umstellungen/Standardisierungen ihres bestehenden Systems umzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist eine Interoperabilität für lediglich eine Auswahl an Funktionen erstrebenswert.
- ❖ Eine Interoperabilitätsverpflichtung sollte so gestaltet werden, dass das höchste Datenschutz- und Datensicherheitsniveau gewährleistet wird. Insbesondere darf eine Interoperabilitätsverpflichtung nicht dazu führen, dass das Datenschutz- und Datensicherheitsniveau für Nutzer, die sich bewusst für einen datenschutzfreundlichen Dienst entscheiden, wesentlich abgeschwächt wird.

II. EINLEITUNG

Interpersonelle Kommunikationsdienste², im besonderen Messengerdienste, wie beispielsweise WhatsApp, Signal oder Threema sind aus dem Verbraucheralltag nicht mehr wegzudenken. Verbraucher nutzen sie, um Text- und Sprachnachrichten, Fotos, Videos oder andere Dateien und Informationen kostengünstig und schnell über das Internet zu verschicken. Laut einer repräsentativen Befragung der Bundesnetzagentur, die 2020 veröffentlicht wurde, nutzen 83 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 16 Jahren regelmäßig Messengerdienste. Bei den 14- bis 29-Jährigen liegt die Nutzungsabdeckung bei 98 Prozent.³

Verbraucher sind dabei aber keinesfalls auf einen Messengerdienst festgelegt, sondern nutzen im Schnitt drei bis vier verschiedene Dienste.⁴ Laut einer Umfrage des vzbv aus dem Jahr 2020 nutzen 84 Prozent der Verbraucher, die unterschiedliche Dienste nutzen, den Messenger WhatsApp.⁵

WhatsApp, 2009 gegründet und 2014 von Facebook übernommen, verzeichnete 2020 nach eigenen Angaben weltweit zwei Milliarden Nutzer⁶ – so viel wie kein anderer Messengerdienst. Täglich werden dabei weltweit circa 100 Milliarden Textnachrichten allein über WhatsApp verschickt.⁷ Zu den User-stärksten Messengerdiensten gehören WhatsApp, Facebook Messenger und Instagram, allesamt Teil von Facebook.

Die für Facebook daraus resultierende marktbeherrschende Stellung kann sich sowohl für den Messengermarkt als auch für Verbraucher nachteilig auswirken. Obwohl Facebook, mit seinen Diensten WhatsApp, Facebook Messenger und Instagram, wiederholt gegen europäische Datenschutzbestimmungen verstößt⁸, Nutzungsbedingungen intransparent gestaltet⁹ und es am Markt zahlreiche Alternativen gibt, sind die Dienste des Unternehmens weiterhin die nutzerstärksten. Gelegentlich kommt es zum sprunghaften Anstieg der Downloadzahlen von alternativen Messengerdiensten, vornehmlich nach Datenskandalen, jüngst im Januar 2021: Nachdem WhatsApp um die Bestätigung

² Im weiteren Verlauf des Diskussionspapiers wird die Bezeichnung Messengerdienst genutzt. Die Definition „interpersonelle Kommunikationsdienste“ als Kategorie der elektronischen Kommunikationsdienste ergibt sich aus Artikel 2 Abs. 5 (EU) 2018/1972.

³ Bundesnetzagentur: Nutzung von OTT-Kommunikationsdiensten in Deutschland, S. 10f., 2020.

⁴ WIK: Oops, I texted again Kommunikationsverhalten in Deutschland, 2018, S. 10.

⁵ Der vzbv hat im November/Dezember 2020 eine repräsentative Befragung unter 2.203 Internetnutzern durchgeführt, um die Einstellungen und Erwartungen von Messenger-Nutzern hinsichtlich einer möglichen Interoperabilität von Messengerdiensten genauer zu untersuchen. Methode: Repräsentative Online-Befragung von 2.203 Internetnutzern ab 16 Jahren in Deutschland. Erhebungszeitraum: 25. November bis 4. Dezember 2020. Statistische Fehlertoleranz: max. +/- 2,1 Prozentpunkte. Institut: hopp Marktforschung, Berlin, Verbraucherzentrale Bundesverband: Interoperabilität von Messengerdiensten (2021), S. 10.

⁶ WhatsApp: Wir schaffen private Verbindungen – für zwei Milliarden Benutzer weltweit, 2020, <https://blog.whatsapp.com/two-billion-users-connecting-the-world-privately>, [Zugriff: 21.03.2021].

⁷ Statista: Anzahl der versendeten WhatsApp-Nachrichten pro Tag weltweit in ausgewählten Monaten von Oktober 2011 bis Oktober 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/868733/umfrage/anzahl-der-taeglich-verschickten-whatsapp-nachrichten-weltweit/>, [Zugriff: 21.03.2021].

⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband: Mit dem Kartellrecht gegen die Datensammelwut von Facebook, 2019, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/mit-dem-kartellrecht-gegen-die-datensammelwut-von-facebook>, [Zugriff: 16.03.2021].

⁹ Netzpolitik: Verbraucherzentrale siegt vor Gericht: WhatsApp muss AGB auf Deutsch bereitstellen, 2016, <https://netzpolitik.org/2016/verbraucherzentrale-siegt-vor-gericht-whatsapp-muss-agb-auf-deutsch-bereitstellen/>, [Zugriff: 16.03.2021].

aktualisierter Nutzungsbedingungen und einer überarbeiteten Datenschutzrichtlinie bat, schnellsten die Downloadzahlen von Signal, einem im Vergleich zu WhatsApp datenschutzfreundlichen Messenger, innerhalb weniger Tage in die Höhe.¹⁰ Auch in der Vergangenheit sorgten ähnliche Vorfälle für erhöhte Wechselraten zu anderen Messengerdiensten.¹¹¹²

Das niedrige Wettbewerbsniveau am Markt für Messengerdienste sowie die negativen Effekte mit Blick auf Zentralisierung und Nutzung von Daten der Nutzer geben im politischen Raum seit Jahren immer wieder Anstoß für Überlegungen regulatorisch einzugreifen. So wird die Idee diskutiert, ob Messengerdienste zu Interoperabilität verpflichtet werden sollten. Netzaktivisten¹³, Politiker verschiedener Parteien¹⁴¹⁵¹⁶, Aufsichtsbehörden¹⁷ und die Datenethikkommission¹⁸ der Bundesregierung haben bereits verschiedene Modelle zur Öffnung von Sozialen Netzwerken und Messengerdiensten diskutiert und empfohlen. Auch regulatorisch gibt es mit dem „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) und dem Digital Markets Act¹⁹ (DMA) Vorstöße für verpflichtende Interoperabilitätslösungen. Allerdings gibt es auch Experten, die einer Interoperabilitätsverpflichtung von Messengerdiensten skeptisch gegenüberstehen.²⁰²¹

Im Kern zielen alle Überlegungen auf das gleiche Ziel: Nutzer verschiedenster Messengerdienste bekämen die Möglichkeit, untereinander zu kommunizieren, ohne den Dienst zwangsläufig wechseln zu müssen. In der Theorie könnten Verbraucher so einen datenschutzkonformen Messengerdienst nutzen und sich trotzdem mit denjenigen Kontakten austauschen, die WhatsApp als Hauptdienst installiert haben. Verbrauchern könnte so

¹⁰ Tremmel: Signal verfünffacht Nutzerzahl in kürzester Zeit, 2021, <https://www.golem.de/news/weg-von-whatsapp-signal-verfuenfacht-nutzer-in-kuerzester-zeit-2101-153403.html>, [Zugriff: 16.03.2021].

¹¹ Weber/Hurtz: Das sind die besseren Alternativen zu Whatsapp, 2016, <https://www.sueddeutsche.de/digital/threema-und-signal-das-sind-die-besseren-alternativen-zu-whatsapp-1.2721971>, [Zugriff: 21.03.2021].

¹² Sarsky: Nur knapp hinter WhatsApp: Fast niemand kennt populären Messenger-Konkurrenten, 2018, https://www.chip.de/news/Whatsapp-Nur-wenige-hier-kennen-den-Messenger-Konkurrenten_150202400.html, [Zugriff: 21.03.2021].

¹³ Handelsblatt: Republica-Gründer über die Macht von Tech-Konzernen: „Es liegt an uns, ob wir Monopole akzeptieren“, 2019, <https://www.handelsblatt.com/technik/vernetzt/markus-beckedahl-im-interview-republica-gruender-ueber-die-macht-von-tech-konzernen-es-liegt-an-uns-ob-wir-monopole-akzeptieren/24305914.html>, [Zugriff: 13.03.2021].

¹⁴ Zeit Online: Katarina Barley fordert Öffnung von WhatsApp für andere Dienste, 2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/bundesjustizministerin-katarina-barley-whatsapp-messenger-oeffnung>, [Zugriff: 13.03.2021].

¹⁵ Golem: Politiker fordern Interoperabilität, 2019, <https://www.golem.de/news/messenger-was-bringt-eine-fusion-von-facebook-whatsapp-und-instagram-1901-139014-2.html>, [Zugriff: 14.03.2021].

¹⁶ Heise Online: Plattform-Ökonomie: Grüne wollen "das Facebook-Monopol" entflechten, 2019, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Plattform-Oekonomie-Gruene-wollen-das-Facebook-Monopol-entflechten-4592403.html>, [Zugriff: 14.03.2021].

¹⁷ Bundeskartellamt: Wir müssen an die Datenschätze heran, 2019, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Interviews/DE/2019/190916_FAZ.html, [Zugriff: 14.03.2021].

¹⁸ Datenethikkommission: Gutachten der Datenethikkommission, 2019, S. 137.

¹⁹ COM(2020) 842 final.

²⁰ Digitale Gesellschaft: Digitale Gesellschaft e.V. empfiehlt Förderung dezentraler und quelloffener Dienste statt Interoperabilitätspflicht sozialer Netzwerke, 2019, <https://digitalegesellschaft.de/2019/05/pressemitteilung-digitale-gesellschaft-e-v-empfiehl-foerderung-dezentraler-und-quelloffener-dienste-statt-interoperabilitaetspflicht-sozialer-netzwerke/>, [Zugriff: 09.04.2021].

²¹ Bitkom: Interoperabilität & Datenportabilität – Bitkom-Antworten auf die Fragen des BMJV, 2019, https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-05/20190515_bitkom_antworten_bmjv_konsultation_interoperabilitat_und_datenportabilitat.pdf, [Zugriff: 16.03.2021].

der Wechsel zu datenschutzfreundlichen Diensten erleichtert und der Wettbewerb im Messengermarkt angeregt werden.²²

Aus Verbrauchersicht sind in diesem Zusammenhang insbesondere drei Aspekte relevant: Die Identifizierung und Berücksichtigung der Nutzerinteressen sowie mögliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Datenschutz. Idealtypisch wäre ein verbraucherfreundlicher, interoperabler Markt (oder ein interoperables System) für Messengerdienste, der rechtlich und technisch so ausgestaltet ist, dass nachhaltiger Wettbewerb sowie die Innovationskraft des Marktes gefördert werden. Gleichzeitig sollte ein hohes Maß an Datenschutz und Datensicherheit gewahrt bleiben. Der vzbv möchte mit dem nachfolgenden Papier die aus Verbrauchersicht relevanten Aspekte in die Diskussion einbringen.

III. DEFINITION

1. DEFINITION VON MESSENGERDIENSTEN

Durch die rasante Verbreitung von Messengerdiensten war es erforderlich, sie im europäischen Recht zu regeln und folglich zu definieren. Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) ordnete Messengerdienste 2016 als „over-the-top“-Dienste (OTT-Dienste) ein. OTT-Dienste sind „Inhalte, [...] Dienst[e] oder [...] Anwendung[en], die dem Endnutzer über das öffentliche Internet zur Verfügung gestellt werden.“²³ Im Unterschied zu klassischen Telefonie- und SMS-Dienstleistungen ist die Nutzung von OTT-Diensten nicht an den jeweiligen Mobil- oder Festnetzanschluss gekoppelt.²⁴ Sie benötigen somit keine eigenen Infrastrukturen, sondern nutzen bestehende Infrastrukturen, um ihre Dienstleistungen darauf aufzubauen. Zu diesen Dienstleistungen zählen unter anderem das Versenden von Nachrichten, das Anzeigen eines Status oder aber das Versenden von Bild- beziehungsweise Videomaterial.

Über den EECC können Messengerdienste darüber hinaus als „nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste“ klassifiziert werden²⁵. Der Dienst ist laut EECC nicht an Nummerierungsressourcen (Telefonnummern) gebunden und wird für gewöhnlich gegen Entgelt erbracht (was auch Datenaustausch beinhalten kann). Die Hauptfunktion des Dienstes ist die Kommunikation und der Informationsaustausch zwischen einer endlichen Zahl von Personen.

Die Abgrenzung von Messengerdiensten zu sozialen Netzwerken ist nicht ganz einfach. Der EECC schließt Soziale Netzwerke im Erwägungsgrund 17 aus der Definition für interpersonelle Kommunikationsdienste aus. Die Abgrenzung stützt sich im Wesentlichen darauf, dass der Informationsaustausch Hauptfunktion ist und zudem wechselseitig erfolgen kann. Darauf aufbauend bietet das deutsche Recht im § 1 Abs. 1 Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) eine eigene Definition für soziale Netzwerke: Bei

²² Golem: Justizministerin will Whatsapp für andere Messenger öffnen, 2019, <https://www.golem.de/news/barley-justizministerin-will-whatsapp-fuer-andere-messenger-oeffnen-1806-134725.html>, [Zugriff: 21.03.2021].

²³ GEREK: BoR (16) 35, S.14, 2016.

²⁴ Bundesnetzagentur: Nutzung von OTT-Kommunikationsdiensten in Deutschland, 2020, S. 9.

²⁵ Vgl. Artikel 2 Abs. 5 (EU) 2018/1972.

sozialen Netzwerken handelt es sich um Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Man kann also festhalten, dass durchaus funktionale Gemeinsamkeiten zwischen Messengerdiensten und sozialen Netzwerken bestehen. Die Definitionen im EECC und NetzDG ermöglichen jedoch eine ausreichende Differenzierung, die gerade im Hinblick auf eine mögliche regulatorische Verpflichtung zur Interoperabilität nötig ist.

2. INTEROPERABILITÄT BEI MESSENGERDIENSTEN

Laut Duden bezeichnet Interoperabilität die Fähigkeit unterschiedlicher Systeme, möglichst nahtlos zusammenzuarbeiten.²⁶ Vereinfacht könnte man also sagen, Systeme, Dienste oder Anwendungen müssen für bestimmte Aspekte die gleiche Sprache sprechen oder zumindest die Übersetzung kennen. Auch das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI), welches von der Europäischen Union (EU) als Europäische Organisation für Normung anerkannt ist, setzt für die Definition von Interoperabilität bei der Kommunikationsfähigkeit an. ETSI umschreibt Interoperabilität dabei als die Fähigkeit von Geräten verschiedener Hersteller (oder verschiedener Systeme), miteinander auf derselben Infrastruktur (demselben System) zu kommunizieren.²⁷ Die Definition sollte aber nicht als abschließend ausgelegt werden, sondern eher als Annäherung an den Begriff.²⁸

Schaut man auf den europäischen Rechtsrahmen wird Interoperabilität in der Richtlinie 2009/24/EG über den Rechtsschutz von Computerprogrammen als funktionale Verbindung und Interaktion zwischen Programmen beschrieben. Darüber hinaus ist Interoperabilität die Fähigkeit zum Austausch von Informationen und zur wechselseitigen Verwendung der ausgetauschten Informationen.²⁹

Um nun eine inhaltliche Brücke zwischen Messengerdiensten und Interoperabilität zu schlagen, müssen beide Begriffe in Bezug zueinander gesetzt werden. Vereinfacht gesagt, eröffnet Interoperabilität bei Messengerdiensten auf der technischen Ebene die Möglichkeit, dass unterschiedliche Dienste wie zum Beispiel Signal, Threema und WhatsApp miteinander kommunizieren. Das wiederum ermöglicht Nutzern dieser Dienste, untereinander Informationen auszutauschen, ohne selbst Nutzer der Dienste zu sein. Nach aktuellem Stand ist kein Messengerdienst mit relevanter Nutzerbasis interoperabel ausgestaltet.³⁰ Auch bei klassischen Kommunikationsmitteln wie Telefon

²⁶ Duden: Interoperabilität, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Interoperabilitaet>, [Zugriff: 15.03.2021].

²⁷ ETSI: ETSI White Paper No. 3 Achieving Technical Interoperability - the ETSI Approach, S. 5, 2008.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Richtlinie 2009/24/EG: Erwägungsgrund 10.

³⁰ In der Vergangenheit verwendeten auch große Plattformen wie Facebook und Google für ihre Nachrichtendienste das offene Protokoll XMPP. So war es beispielsweise möglich, dass die Jabber Software Foundation 2005 eine XMPP-Version veröffentlichte, über die andere Dienste mit Google Talk Anrufe und Textnachrichten austauschen konnte. Seit 2013 ist Google Talk Teil von Hangouts, die XMPP-Unterstützung wurde eingestellt und Interoperabilität mit anderen Diensten somit nicht mehr möglich. Auch beim Facebook Messenger gab es ab 2010 die Möglichkeit mit dem Messenger über ein XMPP-Protokoll zu kommunizieren. Diese Funktion wurde 2014 eingestellt. WIK: Die Bedeutung von Interoperabilität in der digitalen Welt – Neue Herausforderungen in der interpersonellen Kommunikation, S. 7, 2018.

und SMS war Interoperabilität nicht von Beginn an gegeben. So war es beispielsweise erst ab 2002 in den USA möglich, über Netzgrenzen hinweg SMS zu verschicken.³¹

Als Schaubild für Überlegungen, Messengerdienste interoperabel zu gestalten, ist E-Mail gut geeignet: Nutzer können hier anbieterübergreifend kommunizieren. Auf der technischen Ebene funktioniert Interoperabilität bei E-Maildiensten über standardisierte Kommunikationsprotokolle wie Simple Mail Transfer Protocol (SMTP), Internet Message Access Protocol (IMAP), Post Office Protocol 3 (POP3) und Hypertext Transfer Protocol (HTTP). So kann man von einer E-Mailadresse an jede andere E-Mailadresse Nachrichten senden, unabhängig davon, welcher Internet Service Provider (ISP), welcher E-Mailanbieter oder welche E-Mailsoftware zum Versand benutzt wird.³² E-Mail auf der technischen Ebene als Blaupause für Interoperabilität bei Messengerdiensten zu nutzen, ist allerdings zu kurz gedacht und birgt einige Probleme, die im weiteren Verlauf des Papiers erläutert werden.

IV. TECHNISCHE AUSGESTALTUNG

Um die Auswirkungen einer interoperablen Ausgestaltung von Messengerdiensten auf Nutzerinteressen, Wettbewerb und Datenschutz hinterfragen zu können, ist ein kurzer Abriss der technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten notwendig. Wie oben bereits erläutert, sind die nutzerstärksten Messengerdienste derzeit nicht interoperabel ausgestaltet. Sie sind Inseln, in sich geschlossene Systeme, die nicht miteinander kommunizieren. Wenn ein Signal-Nutzer mit einem Nutzer von WhatsApp kommunizieren möchte, muss sich mindestens einer von beiden bei dem anderen Dienst registrieren.

1. GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN

Um Messengerdienste interoperabel zu gestalten, werden in erster Linie ein gemeinsames Kommunikationsprotokoll und gemeinsame Schnittstellen benötigt. Ein Kommunikationsprotokoll kann als Vereinbarung verstanden werden, die die Datenübertragung zum Beispiel zwischen verschiedenen Anwendungen oder Systemen beschreibt. Protokolle sind kurz gesagt dafür zuständig, dass Datenpakete von Punkt A zu Punkt B kommen, möglichst vollständig und in beabsichtigter Form. Ein Beispiel für ein gängiges Kommunikationsprotokoll bei Messengerdiensten ist das Extensible Messaging and Presence Protocol, kurz XMPP. XMPP ist ein offenes Kommunikationsprotokoll, welches zur Übermittlung von Daten genutzt werden kann. Um Interoperabilität zwischen zwei Messengern herzustellen, müssten beide Dienste das gleiche Kommunikationsprotokoll nutzen. Offene Protokolle eröffnen somit die theoretische Möglichkeit, Nutzer von unterschiedlichen Diensten miteinander zu verbinden, wohingegen anbieter-eigene Protokolle diese Möglichkeit in der Regel ausschließen und nur Kommunikationen zwischen Nutzern des eigenen Dienstes gestatten.

Darüber hinaus müssen gemeinsame Schnittstellen, Application Programming Interfaces (APIs), definiert werden. APIs sind Datenverarbeitungsschnittstellen, welche die

³¹ WIK: Die Bedeutung von Interoperabilität in der digitalen Welt – Neue Herausforderungen in der interpersonellen Kommunikation, S. 3, 2018.

³² WIK: Die Bedeutung von Interoperabilität in der digitalen Welt – Neue Herausforderungen in der interpersonellen Kommunikation, S. 5, 2018.

Interaktionen zwischen mehreren Softwarekomponenten definieren. APIs stellen hierbei nur die Daten zur Verfügung, welche die andere Softwarekomponente benötigt oder anfordert. APIs können also als eine Art Brücke oder Türöffner verstanden werden, über die die jeweiligen Daten dann transportiert werden können.

Mit der Nutzung des gleichen Protokolls und gemeinsamer Schnittstellen kann nun die Nachricht von Nutzer A unter Verwendung des Client A nach dem Versenden über dieses offene Kommunikationsprotokoll und über die jeweiligen Server des Messengerdienstes A über das Internet verschickt werden. Der Adressat ist zuerst der Server des Messengerdienstes B, der die Daten weiter an den Client B und damit an Nutzer B weitergibt. Messengerdienst B verfügt über das gleiche Protokoll wie Messengerdienst A und ist somit in der Lage, die Nachricht von Nutzer A über gemeinsame Schnittstellen an Nutzer B weiterzuleiten. Eine weitere Voraussetzung für die erfolgreiche Übermittlung der Daten ist eine „universelle“ Nutzer Identifikation (ID). Diese dient der genauen Zuordnung auf der Ebene der Nutzer. Es muss aber nicht zwangsläufig eine Telefonnummer sein, jede Art von Kennung auch zum Beispiel anonyme Benutzernamen wären denkbar.

2. VOLLSTÄNDIGE STANDARDISIERUNG

Um Interoperabilität bei Messengerdiensten herzustellen, müssen wie gerade erläutert, gemeinsame Protokolle und Schnittstellen definiert und somit standardisiert werden. Der Grad der Standardisierung ist dabei von zentraler Bedeutung um die Auswirkungen von Interoperabilität bei Messengerdiensten auf Nutzerinteressen, Wettbewerb und Datenschutz einschätzen zu können.

Wählt man eine vollumfängliche Standardisierung werden alle Kommunikationsprotokolle und Schnittstellen zwischen den jeweiligen Clients und Servern der Anbieter sowie zwischen den Anbietern standardisiert. Man hätte dann auf der technischen Ebene ein ähnliches Modell wie das E-Mailsystem. Auf den ersten Blick erscheint diese Variante am einfachsten. Setzt man sich jedoch mit den Implikationen für Nutzerinteressen, Datenschutz und Wettbewerb auseinander, ergeben sich zusammenfassend folgende Probleme: Es müssen zuerst geeignete Protokolle und Schnittstellen geschaffen werden, die alle verschiedenen Funktionalitäten der Messengerdienste unterstützen und interoperabel machen. Das gilt auch für alle Updates und geplanten Neuerungen einzelner Messengerdienste. Der Aufwand für die Umsetzung wäre vor allem für kleinere Messengerdienste immens. Die Kosten für einen solchen Implementierungsaufwand können kleine Anbieter schnell überfordern. Innovationen könnten aufgrund der Trägheit des Systems durch die vollständige Standardisierung gehemmt werden. Neue Funktionalitäten wären unter Umständen nicht geschützt, sodass es weniger Anreiz für Unternehmen gäbe, sich innovativ weiterzuentwickeln. Auch gehen so möglicherweise Alleinstellungsmerkmale (unique selling point (USPs)) für bestimmte Messengerdienste verloren. Fraglich ist zudem auch, inwieweit ein hohes Datenschutzniveau oder die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bei vollständiger Standardisierung aufrechterhalten werden können.

Insofern gilt es zu überlegen, ab welchem Punkt Messengerdienste auf der technischen Ebene interoperabel gestaltet werden sollten, um zumindest einige der genannten Probleme erst gar nicht entstehen zu lassen.

3. FÖDERIERTES SYSTEM

Interoperabilität bei Messengerdiensten kann nicht nur durch die vollständige Standardisierung der Protokolle und Schnittstellen erreicht werden. Ausreichend wäre beispielsweise auch ein standardisiertes Protokoll und gemeinsame Schnittstellen allein auf der Ebene der Server als eine Art föderiertes System. Die einzelnen Dienste würden dadurch weiterhin als einzelne Instanzen mit eigenen Protokollen und Servern bestehen bleiben. Auch hätten sie weiterhin ihre eigene Nutzerbasis. Die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Servern wäre jedoch standardisiert. Auch hier müsste man sich auf ein geeignetes, vorzugsweise offenes Kommunikationsprotokoll verständigen. Somit könnten Nachrichten, welche von Nutzern mit dem gleichen Dienst gesendet werden, weiterhin mittels eigenem Protokoll übertragen werden. Sollte jedoch eine Nachricht verschickt werden, welche an einen Nutzer eines anderen Messengerdienstes gerichtet ist, werden die interoperablen Teile dieser Nachricht an das föderierte Protokoll übergeben, an den Zieldienst übertragen und schließlich an den Nutzer weitergeleitet.

Der Aufwand der Implementierung wäre geringer, da nicht das gesamte System standardisiert wird. Ein föderiertes System hätte zudem den Vorteil, dass Messengerdienste weiterhin bestimmte, für Nutzer attraktive Alleinstellungsmerkmale besitzen könnten. Hemmnisse für Innovation könnten minimiert werden, sofern man sich auf bestimmte Basisfunktionen (etwa zum Austausch von Textnachrichten, Bildern und Videos) einigt, die interoperabel gestaltet werden. Laut einer aktuellen Umfrage der Marktbeobachtung Digitales des vzbv sind Nutzern im Falle einer möglichen Interoperabilität zwischen Messengerdiensten folgende Funktionen besonders wichtig: 1. Austausch von Nachrichten in Textform, 2. Austausch von Nachrichten in Bild- und Videoform, 3. Informationen darüber, ob eine Nachricht „zugestellt“ beziehungsweise „gelesen“ wurde, 4. Austausch von Sprachnachrichten.³³ Die genannten Funktionen könnten als Basisfunktionen verstanden werden und andere, wie zum Beispiel Statusanzeige, Profilbild, Austausch von Kontakten, Bezahlungsfunktionen könnten weiterhin nur innerhalb des jeweiligen Messengerdienstes genutzt werden.

Auch innerhalb eines föderierten Systems muss ein einheitliches Verschlüsselungsprotokoll verwendet werden, um eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung zu gewährleisten. Beim Thema Datenschutz muss das Für und Wider abgewogen werden. In jedem Fall muss sich das interoperable System in den Grenzen des europäischen Datenschutzrechts bewegen. Dennoch werden durch die neuen Kommunikationswege mindestens Metadaten anfallen, die Nutzer datenschutzfreundlicher Messengerdienste möglicherweise vermeiden möchten. Im Kapitel Datenschutz und Interoperabilität wird darauf näher eingegangen.

Die technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten haben immer Konsequenzen für Nutzerinteressen, den Wettbewerb und Datenschutz. Nicht immer ist klar abzugrenzen, ob die Vorteile des jeweiligen Systems überwiegen und die Nachteile als mögliche Kompromisse hingenommen werden können. Bei einer Interoperabilitätsverpflichtung sollte die technische Ebene daher keinesfalls außer Acht gelassen werden.

³³ Verbraucherzentrale Bundesverband (wie Anm. 5), S. 29.

V. INTEROPERABILITÄT UND NUTZERINTERESSEN

Für die Frage, ob und wie Interoperabilität zwischen Messengerdiensten ausgestaltet werden sollte, kommen die Präferenzen der Nutzer auf zwei Ebenen zum Tragen:

1. Welche Kriterien sind für Nutzer bei der Auswahl eines bestimmten Messengerdienstes entscheidend? Die Antwort kann helfen, den Status Quo im Markt zu erklären. Zudem geben diese Nutzerpräferenzen Aufschluss, wie sich Interoperabilität auf den Wettbewerb im Markt auswirken kann.

2. Welche dienstübergreifenden Funktionen sind Nutzern im Falle einer möglichen Interoperabilität besonders wichtig? Worin liegen für die Nutzer die Vorteile oder Nachteile? Hieraus lässt sich ableiten, wie Interoperabilität ausgestaltet werden sollte, beziehungsweise welche Funktionen eines Dienstes interoperabel gestaltet werden könnten, damit Nutzer und Wettbewerb von Interoperabilität profitieren.

Beide Fragen werden im Folgenden diskutiert. Dabei wird auf eine aktuelle Umfrage der Marktbeobachtung Digitales des vzbv zurückgegriffen.³⁴

1. NUTZERKRITERIEN FÜR DIE AUSWAHL EINES BESTIMMTEN DIENSTES

Der vzbv hat im November/Dezember 2020 eine repräsentative Befragung unter 2.203 Internetnutzern durchgeführt, um die Einstellungen und Erwartungen von Messenger-Nutzern hinsichtlich einer möglichen Interoperabilität von Messengerdiensten genauer zu untersuchen³⁵. Für 78 Prozent der Messenger-Nutzer ist der wichtigste Grund für die Nutzung ihres hauptsächlich genutzten Messengerdienstes, dass die meisten Kontakte darüber erreichbar sind, beziehungsweise der zweitwichtigste Grund, dass bestimmte Personen/Gruppen darüber erreichbar sind (41 Prozent) (vgl. Abb. 1). Für jeden potenziellen Nutzer steigt der Nutzen eines Messengerdienstes mit der Zahl der anderen Nutzer, die diesen Dienst nutzen. Dies wird auch als positiver Netzwerkeffekt³⁶ bezeichnet. In Plattform- oder Netzwerkmärkten gelten Netzwerkeffekte als Treiber für die Gravitation der Nutzer zu einem Netzwerk/Dienst sowie in der Folge für Marktkonzentrationstendenzen.³⁷ Die Umfragewerte der Marktbeobachtung des vzbv bestätigen, dass Netzwerkeffekte für viele Verbraucher der entscheidende Grund für die Auswahl des hauptsächlich genutzten Messengerdienstes sind. Die nächsthäufig genannten Gründe der Messenger-Nutzer für die Auswahl des hauptsächlich genutzten Dienstes sind die einfache Bedienung (36 Prozent) und die angebotenen Funktionalitäten (wie etwa Desktop-Anwendungen, Teilen des Standorts, Gruppenchats; 17 Prozent). Für 10 Prozent der Nutzer ist Datenschutz/Datensicherheit ein Grund zur Verwendung des hauptsächlich genutzten Dienstes.

³⁴ Ebd.

³⁵ Methode: Repräsentative Online-Befragung von 2.203 Internetnutzern ab 16 Jahren in Deutschland. Erhebungszeitraum: 25. November bis 4. Dezember 2020. Statistische Fehlertoleranz: max. +/- 2,1 Prozentpunkte. Institut: hopp Marktforschung, Berlin, ebd..

³⁶ Wikipedia: Netzwerkeffekt (2021), URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Netzwerkeffekt> [Zugriff: 26.04.2021].

³⁷ Shapiro, Carl; Varian, Hal: Information rules: A strategic guide to the network economy 1999, Boston, Mass., Harvard Business School Press; Bundeskartellamt: Arbeitspapier - Marktmacht von Plattformen und Netzwerken (2016), URL: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Think-Tank-Bericht.html> [Zugriff: 06.05.2021].

GRÜNDE FÜR DIE NUTZUNG DES HAUPT-MESSENGERDIENSTES

Der meistgenannte Grund für die Auswahl des Hauptdienstes ist, dass darüber die meisten Kommunikationspartner erreichbar sind.



Abbildung 1: Gründe für die Nutzung des hauptsächlich verwendeten Messengerdienstes

Die Relevanz der Netzwerkeffekte spiegelt sich auch in den aktuellen Anteilen für die hauptsächlichliche Nutzung der einzelnen Messengerdienste wider, so wie etablierte Literatur aus der Netzwerkökonomie es vorhersagt³⁸ (vgl. Abb. 2). Als hauptsächlich genutzter Messengerdienst dominiert laut der Umfrage WhatsApp mit 84 Prozent Nutzungsanteil³⁹ gefolgt vom Facebook Messenger (5 Prozent). Alle anderen Dienste, wie iMessage, Telegram und Signal kommen zum Zeitpunkt der Erhebung (November / Dezember 2020) jeweils lediglich auf ein oder zwei Prozent.

HAUPTSÄCHLICH GENUTZTER MESSENGERDIENST

84 Prozent derjenigen, die mehrere Dienste nutzen, verwenden hauptsächlich WhatsApp.

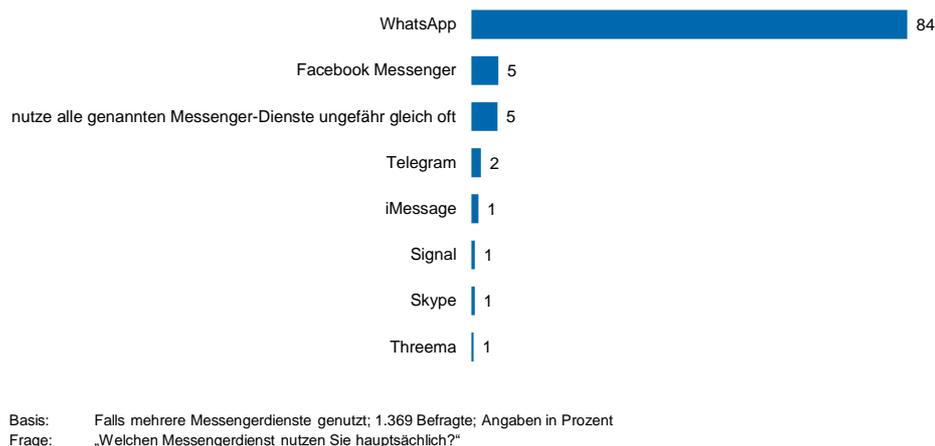


Abbildung 2: Hauptsächlich genutzter Messengerdienst

³⁸ Vgl. Shapiro, Carl; Varian, Hal (wie Anm. 37); Katz, Michael L; Shapiro, Carl: Systems Competition and Network Effects. 8 (1994), in: Journal of Economic Perspectives, H. 2, S. 93–115; Shy, Oz: The Economics of Network Industries 2001, Cambridge University Press.

³⁹ Der Anteil der Nutzer, die mehrere Messengerdienste nutzen und angeben hauptsächlich WhatsApp zu nutzen liegt bei 84 Prozent, vgl. Abb. 2

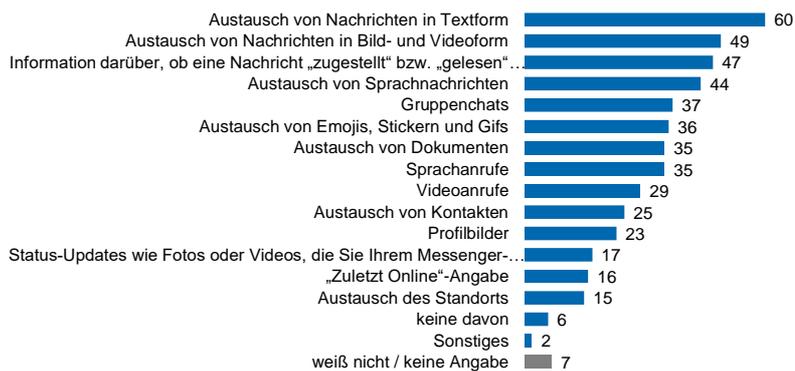
Die Präferenzen der Verbraucher für die Wahl eines Messengerdienstes werden durch Netzwerkeffekte dominiert. Nutzer könnten daher von Interoperabilität profitieren. Interoperabilität könnte es ihnen ermöglichen, sich bei der Wahl ihres Hauptmessengerdienstes an eher „qualitativen“ Merkmalen orientieren zu können, wie etwa Funktionalitäten, Bedienungsfreundlichkeit, Datenschutz oder Datensicherheit.

2. RELEVANZ VON DIENSTÜBERGREIFENDEN FUNKTIONEN FÜR NUTZER

Nutzerbefragungen vermitteln einen Eindruck, welche dienstübergreifenden Messengerfunktionen die Nutzer im Falle einer Interoperabilität als besonders wichtig erachten (vgl. Abb. 3). Nicht überraschend erachten Nutzer Basisfunktionen wie den Austausch von Textnachrichten (60 Prozent) oder Bildern und Videos (49 Prozent) als besonders wichtig (Mehrfachnennungen möglich). Diese werden gefolgt von Sende- beziehungsweise Lesebestätigungen (47 Prozent), dem Austausch von Sprachnachrichten (44 Prozent), Gruppenchats (37 Prozent) und dem Austausch von Emojis (36 Prozent).

WICHTIGKEIT DER FUNKTIONEN VON MESSENGERN BEI INTEROPERABILITÄT

Der Austausch von Nachrichten in Textform wäre für Nutzer besonders wichtig.



Basis: Falls Messengerdienste genutzt; 2.037 Befragte; Angaben in Prozent; Mehrfachnennungen möglich
 Frage: „Stellen Sie sich bitte weiterhin vor, Ihnen stünde eine Funktion zum Nachrichtenaustausch zwischen verschiedenen Messengerdiensten zur Verfügung – diese Funktion nennt man auch „Interoperabilität“. Welche der folgenden Messenger-Funktionen, die die Interoperabilität umfasst, wären Ihnen hierbei besonders wichtig?“

Abbildung 3: Wichtigkeit der Funktionen von Messengerdiensten bei Interoperabilität

Nutzerbefragungen ergeben ein gutes Bild über die relative Wichtigkeit der Funktionen von Messengerdiensten bei Interoperabilität. Die Umfrage des vzbv legt nahe, dass Interoperabilität zumindest die Basisfunktionen von Messengerdiensten wie den Austausch von Textnachrichten oder Bildern und Videos umfassen sollte.

Die Daten aus Nutzerbefragungen geben einen Eindruck über die relative Wichtigkeit der einzelnen Funktionen aus Nutzersicht (Präferenzordnung). Hierbei handelt es sich um Durchschnittswerte, die für bestimmte Nutzer(gruppen) oder Marktsegmente deutlich anders ausfallen können. Deshalb erfordert ein Abwägungsprozess darüber, welche Funktionen durch einen regulatorischen Eingriff tatsächlich dienstübergreifend verpflichtend interoperabel gestaltet werden, dass weitere Aspekte berücksichtigt werden:

So kann beispielsweise in der Frage, ob der Austausch von Kontakten dienstübergreifend interoperabel gestaltet werden sollte, das kollektive sowie individuelle Interesse Einzelner an Datenschutz und Privatsphäre dem Interesse anderer Nutzer an einfacher

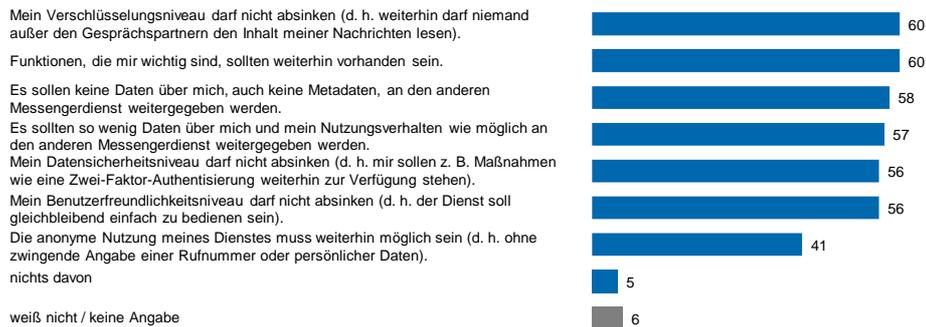
Auffindbarkeit ihrer Kontakte über mehrere Dienste hinweg entgegenstehen. 58 Prozent aller Messenger-Nutzer geben an, dass im Falle von Interoperabilität keine Daten über sie an einen anderen Messengerdienst weitergegeben werden sollen, auch keine Metadaten (Vgl. Abb. 4). 49 Prozent sind der Meinung, dass eine Weitergabe von Daten an einen anderen Messenger-Dienst nicht ohne ihre Zustimmung erfolgen dürfe (vgl. Abb. 5) (siehe auch Kapitel zu Datenschutz unten).

Ebenso kann das Interesse der Nutzer an einer möglichst viele Funktionen umfassenden Interoperabilität, dem gesellschaftlichen Interesse an schnell fortschreitender Innovation und dem Anreiz für einzelne Anbieter, Innovationen voranzutreiben, entgegenstehen. Denn Standardisierung kann es Anbietern erschweren, sich durch innovative Weiterentwicklung einzelner Funktionen von Wettbewerbern abzugrenzen. Ähnliche Trade-Offs ergeben sich aus Wettbewerbsgründen (siehe folgendes Kapitel).

Bei der Abwägung, für welche Funktionen dienstübergreifend Interoperabilität ermöglicht werden soll, müssen neben Nutzerpräferenzen auch Aspekte wie Innovationsanreize, Wettbewerb, Datenschutz und Datensicherheit berücksichtigt werden.

ANFORDERUNGEN AN DIE INTEROPERABILITÄT

Fast alle genannten Eigenschaften wären für die Mehrheit der Befragten bei Interoperabilität wünschenswert.

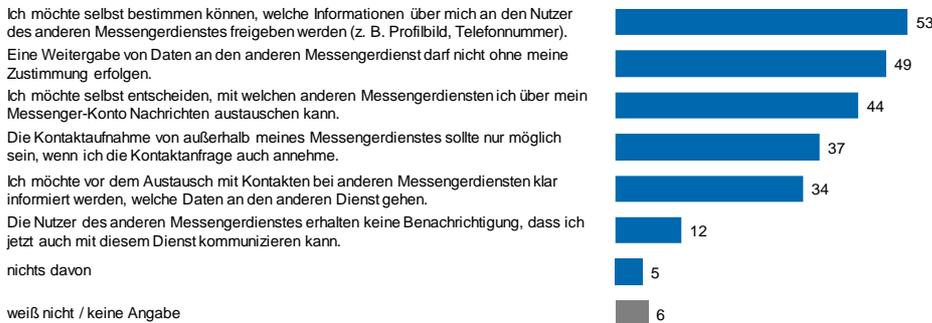


Basis: Falls Messengerdienste genutzt; 2.037 Befragte; Angaben in Prozent; Mehrfachnennungen möglich
 Frage: „Stellen Sie sich vor, Ihnen stünde eine Funktion zum Nachrichtenaustausch zwischen verschiedenen Messengerdiensten zur Verfügung. Sie könnten also z. B. Nachrichten zwischen WhatsApp und iMessage, Signal oder Threema austauschen. Welche Eigenschaften wären hierbei aus Ihrer Sicht wünschenswert?“

Abbildung 4: Anforderungen an die Interoperabilität

ANFORDERUNGEN AN DATENSCHUTZ UND PRIVATSPHÄRE BEI INTEROPERABILITÄT

Die Mehrheit der Befragten möchte selbst bestimmen, welche Informationen/Daten über sie an den anderen Messengerdienst bzw. Nutzer gegeben werden.



Basis: Falls Messengerdienste genutzt; 2.037 Befragte; Angaben in Prozent; Mehrfachnennungen möglich
Frage: „Wie würden Sie sich die Umsetzung der Funktion zum Nachrichtenaustausch zwischen verschiedenen Messengerdiensten hinsichtlich Datenschutz und Privatsphäre am ehesten wünschen? Sie können bis zu drei Punkte auswählen.“

Abbildung 5: Anforderungen an Datenschutz und Privatsphäre bei Interoperabilität

VI. INTEROPERABILITÄT UND WETTBEWERB

In einer funktionierenden Marktwirtschaft sorgen die Marktkräfte dafür, dass Verbraucher eine große Auswahl innovativer Güter und Dienstleistungen zu günstigen Preisen angeboten bekommen und sie unter diesen, entsprechend ihrer Präferenzen, auswählen können. Hierfür bedarf es eines effektiven Wettbewerbs, in dem die Stellungen marktstarker Akteure immer angreifbar sind. Die dem Messengermarkt inhärenten Netzwerkeffekte begünstigen the-winner-takes-it-all-Situationen, in denen der Markt durch einen Anbieter (Facebook mit WhatsApp und dem Facebook-Messenger) beherrscht wird, dessen Marktposition kaum mehr bestreitbar ist. Nutzer haben sehr große Anreize beziehungsweise werden de facto dazu gezwungen⁴⁰, den Dienst des dominanten Anbieters zu nutzen, was dessen Marktposition weiter zementiert.⁴¹

1. GRUNDLAGE GESUNDER MARKTWIRTSCHAFT: FREIE WAHL DER NUTZER ERMÖGLICHEN

Ein Ziel einer Interoperabilitätsverpflichtung aus Wettbewerbssicht wäre es, den de-facto-Zwang für Nutzer aufzuheben, einen bestimmten, sprich den dominanten Messengerdienst nutzen zu müssen, wenn sie mit Anderen kommunizieren möchten. Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung sind aber freie Konsumententscheidungen

⁴⁰ Ein de-facto-Zwang den Messengerdienst des dominanten Anbieters WhatsApp zu nutzen entsteht, wenn im Alltag (insbesondere größere) Gruppen-Chats zur Abstimmung und Informationsbereitstellung von mehreren Personen eingerichtet werden sollen. Etwa durch die Eltern einer Kindergartengruppe oder im erweiterten Verwandtenkreis. WhatsApp verfügt über eine Nutzerbasis von 87 Prozent der Internetnutzer ab 16 Jahren. Die Wahrscheinlichkeit, dass zur Einrichtung des Gruppenchats WhatsApp gewählt wird, steigt dabei überproportional mit der Gruppengröße da WhatsApp über die mit Abstand größte Basis unter den Nutzern verfügt.

⁴¹ Vgl. Bundeskartellamt (wie Anm. 37).

der Verbraucher, die sich für Konsumbündel entscheiden, die möglichst ihren Präferenzen entsprechen.

Interoperabilität sollte den durch Netzwerkeffekte erzeugten de-facto-Zwang zur Nutzung des/eines dominierenden Messengerdienstes aufheben/abschwächen, damit sich Nutzer bei der Wahl des genutzten Messengers eher an „qualitativen“ Merkmalen der einzelnen Messengerdienste orientieren können, die ihren Präferenzen entsprechen (zum Beispiel Bedienungsfreundlichkeit, Funktionalitäten, Datenschutz und Datensicherheit).

2. ASYMMETRISCHE INTEROPERABILITÄTSVERPFLICHTUNGEN FÜR GROßE ANBIETER

Damit kleinere Messengerdienste einen effektiven Wettbewerbsdruck auf die größeren Anbieter ausüben können, empfiehlt sich eine „asymmetrische“ Interoperabilitätsverpflichtung. Diese würde nur den marktbeherrschenden/marktstarken Unternehmen Interoperabilitätsverpflichtungen auferlegen. Deren kleinere Wettbewerber wären von solchen Verpflichtungen ausgenommen. Asymmetrische Regulierung ist eine im Telekommunikationsrecht bewährte Praxis (etwa bei Zugangsregeln zu Netzwerken/Infrastruktur) und wird aktuell von der Europäischen Kommission auch für den Digital Markets Act angestrebt, der nur Verpflichtungen für große sogenannte Gatekeeper-Plattformen vorsieht.⁴²

Große Anbieter von Messengerdiensten sollten verpflichtet werden, festgelegte (Basis-)Funktionen interoperabel zu gestalten (etwa Funktionen zum Austausch von Textnachrichten, Bildern und Videos). Kleineren Messengerdiensten sollte es freistehen, ob und welche Funktionen ihrer Dienste sie, etwa über Schnittstellen, mit anderen Diensten interoperabel gestalten möchten.

Für kleine Dienstanbieter werden bei der Entscheidung, ob und wenn ja, welche (Basis-)Funktionen ihres Messengerdienstes sie interoperabel gestalten möchten, verschiedene Aspekte eine Rolle spielen. So etwa Kostenüberlegungen oder die Präferenzen ihrer Nutzer. Auch könnten sie sich bewusst gegen Interoperabilität einzelner Basisfunktionen entscheiden, mit dem Ziel, diese über den Standard hinaus weiterzuentwickeln und sich damit von Wettbewerbern abzugrenzen. Dies legen jedenfalls die Gründe nahe, die Messenger-Nutzer für die Nutzung mehrere Dienste angeben: Gründe für Multihoming sind unter anderem, dass die weiteren, neben dem Hauptdienst, genutzten Messenger-Dienste besondere zusätzliche Funktionalitäten oder höhere Datensicherheits- und Datenschutzstandards bieten (vgl. Abb. 6).

⁴² Vgl. DMA, Art. 6, 1. (f) in: Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitebare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte - Digital Markets Act) (2020), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> [Zugriff: 10.02.2021].

GRÜNDE FÜR DIE NUTZUNG MEHRERER MESSENGERDIENSTE

Der Hauptgrund für die Mehrfachnutzung ist, dass bestimmte Personen/Gruppen nicht über den Haupt-Dienst erreichbar sind.

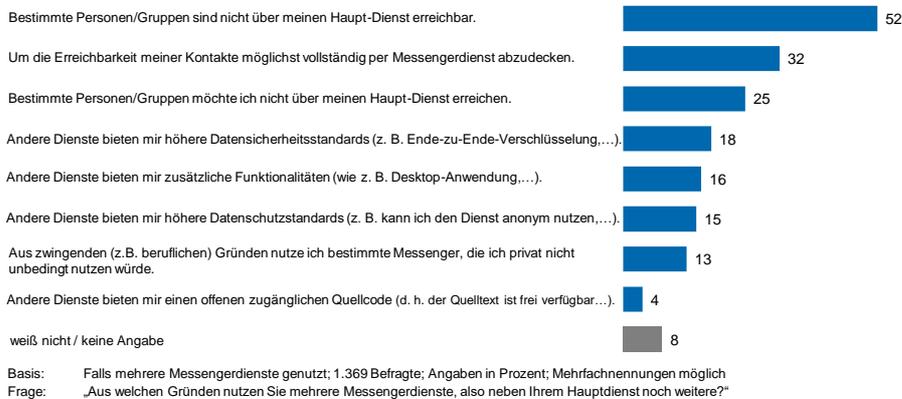


Abbildung 6: Gründe für die Nutzung mehrerer Messengerdienste

3. VOLLSTÄNDIGE INTEROPERABILITÄT ALLER FUNKTIONEN: WETTBEWERBSNACHTEIL FÜR KLEINE BESTEHENDE MESSENGERDIENSTE

Verschiedene Arten der Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung können unterschiedliche (positive wie negative) Auswirkungen auf die bestehenden und künftigen Marktteilnehmer haben.

Kosten

Kleinere bestehende Messengerdienste verfügen im Gegensatz zu großen bestehenden Anbietern über relativ wenige Ressourcen, um die erforderlichen Umstellungen/Standardisierungen ihres bestehenden Systems umzusetzen.

Von einer vollständigen/sehr viele Funktionen umfassenden verpflichtenden Interoperabilität für alle Messengeranbieter ist abzuraten. Sie könnte zu einem Wettbewerbsnachteil für bereits bestehende kleinere Messengerdienste führen. Denn sie verfügen im Gegensatz zu großen bestehenden Anbietern über relativ wenige Ressourcen, um die erforderlichen Umstellungen/Standardisierungen ihres bestehenden Systems umzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist eine Interoperabilität lediglich für Basisfunktionen erstrebenswerter.

Für die Nutzer von Messenger-Diensten ist die wichtigste Eigenschaft von Messenger-Diensten, dass sie kostenlos genutzt/installiert werden können (85 Prozent der Messenger-Nutzer ist dieser Aspekt „sehr“ bzw. „eher wichtig“; vgl. Abb. 7). Eine viele Funktionen umfassende Interoperabilitätsverpflichtung könnte kleinere Messenger dazu zwingen, ihre dadurch entstehenden Kosten auf die Nutzer umzulegen. Dies könnte sie gegenüber den großen Diensten benachteiligen, wenn sie die für Nutzer wichtigste Eigenschaft (Kostenlosigkeit) nicht (mehr) erfüllen könnten.

Neue Messengerdienste wären von diesem Wettbewerbsnachteil nicht betroffen, da sie ihren Dienst von Beginn an mit verfügbaren, standardisierten und interoperablen Softwarekomponenten errichten könnten.

RELEVANZ VON EIGENSCHAFTEN VON MESSENGERDIENSTEN

Die wichtigsten Eigenschaften: Ohne Kosten, verschlüsselte Nachrichten und Schutz vor unerwünschten Inhalten.



Abbildung 7: Relevanz von Eigenschaften von Messengerdiensten

Innovation und Abgrenzungsmöglichkeit unter Wettbewerbern

Im Lichte gewünschter Innovation ist eine vollständige Interoperabilität aller Funktionen nicht notwendigerweise mittel- und langfristig im Sinne der Nutzer⁴³ sowie einzelner Anbieter. Interoperabilität einer Funktion erfordert, dass für diese in einem zentral koordinierten Prozess Standards festgelegt werden müssen, die alle teilnehmenden Dienste umsetzen (etwa Standards, die Schnittstellen zwischen den Systemen der verschiedenen Messengerdienste definieren).

Im Extremfall könnte eine vollständige Interoperabilität aller Funktionalitäten dazu führen, dass Messengeranbieter keinen Anreiz mehr haben, die Funktionen ihrer Dienste innovativ weiterzuentwickeln, da alle Funktionen einem einheitlichen Standard entsprechen müssen.

Um Innovationen voranzutreiben, sollte auf eine für alle Anbieter verpflichtende vollständige Interoperabilität aller Funktionalitäten verzichtet werden.

Messengerdiensten muss die Möglichkeit offenstehen, zusätzliche Anwendungen innerhalb bereits interoperabler/standardisierter Basisfunktionen weiterzuentwickeln und in dieser (nicht-interoperablen Form) Nutzern innerhalb des eigenen Netzwerks zur Verfügung zu stellen. Messengerdienste hätten so einen Anreiz, Funktionen weiterzuentwickeln, sich hierdurch einen USP zu schaffen und damit um die Gunst der Nutzer zu werben. Beispielsweise könnten innerhalb der standardisierten Basisfunktion „Videochat“ Messengerdienste nicht-standardisierte Filterfunktionen einführen, die nur den Kommunikationspartnern korrekt angezeigt werden können, die den entsprechenden Messenger nutzen.

Standardisierungsprozesse sind nicht nur ressourcenintensiv, sie können auch sehr langwierig sein. Somit könnten sie die Umsetzung von Weiterentwicklungen, also den

⁴³ So geben 26 Prozent der Messengernutzer an, dass es „voll und ganz“ beziehungsweise „eher“ zutrifft, dass sie besorgt sind, dass im Falle von Interoperabilität die Weiterentwicklung der Funktionalitäten und Eigenschaften der einzelnen Dienste nicht mehr stattfindet. Verbraucherzentrale Bundesverband (wie Anm. 5).

Innovationszyklus, in die Länge ziehen. Gleichzeitig könnten Standardisierungsprozesse dazu führen, dass die neuen, innovativen Funktionen nicht in ihrem möglichen vollen Umfang/Qualität/Form standardisiert werden, sondern nur in „verwässerter“ Form.

Allerdings bemerkt die britische Wettbewerbsaufsicht (Competition and Markets Authority⁴⁴), dass Basisfunktionen, wie Text-, Bild- und Videonachrichten in jüngster Zeit nicht durch innovative Entwicklungen geprägt waren, sodass es unwahrscheinlich sei, dass eine Interoperabilität hier die Anreize zur Innovation signifikant verringert.

Auch könnten sich Dienste bis zur Standardisierung der Funktion von anderen abgrenzen, um einen Wettbewerbsvorteil zu erreichen.

4. WECHSELBEREITSCHAFT UND WETTBEWERBSDRUCK

Eine Hoffnung an Interoperabilität von Messengerdiensten ist, dass hierdurch der Wettbewerbsdruck im Markt steigt. Dieser Überlegung liegt folgender angenommener Wirkmechanismus zugrunde: Durch Interoperabilität spielen wettbewerbshemmende Netzwerkeffekte in den Präferenzen der Nutzer keine (so dominierende) Rolle mehr. Hierdurch treten andere Faktoren bei der Entscheidung der Nutzer für einen bestimmten Messengerdienst in den Vordergrund, wenn Interoperabilität gewährleistet wird (etwa Funktionalitäten, Bedienungsfreundlichkeit, Datenschutz, Datensicherheit).

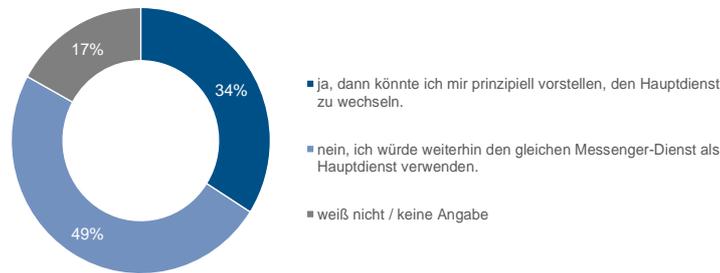
Eine zentrale Frage aus Wettbewerbssicht ist: Erhöht das Wegfallen von direkten Netzwerkeffekten die Wechselbereitschaft der Nutzer und damit den Wettbewerbsdruck im Markt?

Ein Teil der Nutzer würde sich heute bei der Wahl des Hauptmessengerdienstes für einen anderen Messengerdienst entscheiden, wenn durch Interoperabilität die Netzwerkeffekte keine/eine geringere Rolle spielen würden: die Umfrage des vzbv zeigt, dass wenn Interoperabilität möglich wäre, sich gut ein Drittel der Messenger-Nutzer (34 Prozent) vorstellen könnte, den Messenger-Dienst zu wechseln (Vgl. Abb. 8). 84 Prozent der Befragten nutzen zum Zeitpunkt der Befragung hauptsächlich WhatsApp. Nur 68 Prozent würden dies nach eigenen Angaben tun, wenn bei einem anderen Messenger alle Kontakte erreichbar wären – also 16 Prozentpunkte weniger (vgl. Abb. A3, oben).

⁴⁴ Competition and Markets Authority: Online platforms and digital advertising - Appendix W: assessment of pro-competition interventions in social media (2020), URL: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study> [Zugriff: 13.04.2021].

WECHSEL DES HAUPTDIENSTES BEI INTEROPERABILITÄT

Wenn Interoperabilität möglich wäre, könnte sich gut ein Drittel der Messenger-Nutzer vorstellen, den Messengerdienst zu wechseln – knapp die Hälfte nicht.

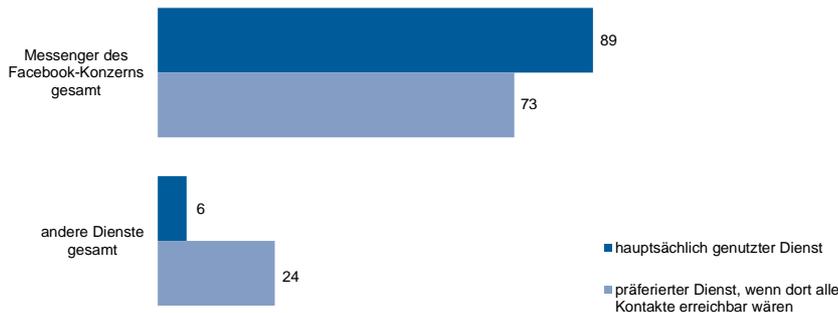


Basis: Falls einen Haupt-Messengerdienst genutzt; 1.300 Befragte; Angaben in Prozent
 Frage: „Stellen Sie sich bitte weiterhin vor, Ihnen stünde eine Funktion zum Nachrichtenaustausch zwischen verschiedenen Messenger-Diensten zur Verfügung. Könnte das prinzipiell dazu führen, dass Sie zukünftig einen anderen Messengerdienst als Hauptdienst verwenden würden als bisher? Sie hatten am Anfang der Befragung angegeben, dass Sie [Hauptdienst laut Frage A2] als Hauptdienst benutzen.“

Abbildung 8: Wechsel des Haupt-Dienstes bei Interoperabilität

VERGLEICH HAUPTSÄCHLICH VS. PRÄFERIERTER MESSENGERDIENST

Messenger des Facebook-Konzerns würden insgesamt seltener genutzt, wenn über andere genutzte Dienste alle Kontakte erreichbar wären.



Basis: Falls mehrere Messengerdienste genutzt; 1.369 Befragte; Angaben in Prozent; Mehrfachnutzer, die ihre genannten Dienste ungefähr gleich oft nutzen, nicht dargestellt. Dargestellt sind Nennungen ab einer Häufigkeit von 1 Prozent.
 Frage: „Welchen Messengerdienst nutzen Sie hauptsächlich?“
 Frage: „Welchen Messengerdienst würden Sie hauptsächlich nutzen, wenn dort all ihre Kontakte erreichbar wären?“

Abbildung 9: Vergleich Hauptsächlich vs. Präferierter Messengerdienst

Die Wechselbereitschaft der Nutzer spiegelt sich nicht nur in Umfragewerten wider, sondern manifestiert sich auch in realem Verbraucherverhalten: Seit WhatsApp Anfang des Jahres ankündigte, neue AGB einzuführen, die eine weitgreifende Nutzung der Nutzerdaten ermöglichen soll, haben 15 Prozent der befragten Nutzer nach eigenen Angaben einen oder mehrere alternative Dienste installiert, benutzen aber auch WhatsApp weiter. Dies zeigt eine repräsentative Online-Befragung der Marktbeobachtung des vzbv aus dem April 2021 (vgl. Abb. 10).⁴⁵ 3 Prozent der befragten Nutzer haben den Messenger wegen der angekündigten AGB-Änderung gewechselt und verzichteten auf WhatsApp. 5 Prozent der Nutzer von WhatsApp, die das bisher noch nicht gemacht haben, planen dies zu tun.

⁴⁵ Wiederholungsbefragung „Interoperabilität von Messenger-Diensten“ – Eine Befragung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Methode: Repräsentative Online-Befragung von 1.005 Internetnutzern ab 16 Jahren in Deutschland. Erhebungszeitraum: 20. bis 22. April 2021. Statistische Fehlertoleranz: max. +/- 3,1 Prozentpunkte in der Gesamtstichprobe. Institut: hopp Marktforschung, Berlin.

MESSENGER-WECHSEL AUFGRUND WHATSAPPS NEUER AGB

15 Prozent haben wegen der angekündigten Änderung der Nutzungsbedingungen neue Dienste installiert und nutzen diese neben WhatsApp – 80 Prozent haben den Dienst nicht gewechselt.



Basis: Falls ein Messengerdienst genutzt; 985 Befragte; Angaben in Prozent

Frage: „Hat die Ankündigung von WhatsApps neuen Nutzungsbedingungen Anfang des Jahres oder die erneute Ankündigung seit dem 15. April dazu geführt, dass Sie auf alternative Messengerdienste gewechselt sind?“

Abbildung 10: Messenger-Wechsel aufgrund WhatsApps neuer AGB

Die Wechselbereitschaft der Nutzer nach der angekündigten AGB-Änderung von WhatsApp lässt sich auch durch die Präferenzen der Nutzer für hohe Datenschutzstandards erklären: Für 80 Prozent der Messenger-Nutzer sind hohe Datenschutzstandards eine sehr beziehungsweise eher wichtige Eigenschaft von Messengerdiensten (vgl. Abb. 7, oben).

Wenn Netzwerkeffekte durch Interoperabilität wegfallen beziehungsweise bei der Hauptmessengerwahl in den Hintergrund treten, steigt die Wechselbereitschaft der Nutzer und damit der Wettbewerbsdruck im Markt. Laut der vorliegenden Umfrage würden etwa ein Drittel der heutigen Nutzer im Falle von Interoperabilität den Hauptmessenger wechseln. Dieser Anteil wechselwilliger Nutzer könnte durch Lern- beziehungsweise Mund-zu-Mund-Effekte sowie Marketing⁴⁶ nach Einführung von Interoperabilität weiter steigen.⁴⁷

Selbst unter der Annahme eines vollständigen Wegfalls von Netzwerkeffekten ist davon auszugehen, dass ein signifikanter Teil der Nutzer seinen bisherigen Hauptdienst weiterhin nutzen wird. Ein Grund dafür sind unter anderem **Lock-in und Habituationseff-**

⁴⁶ Vgl. etwa Ferguson, R.: Word of mouth and viral marketing: taking the temperature of the hottest trends in marketing 25 (2008), in: Journal of Consumer Marketing, H. 3, S. 179–182, URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/07363760810870671/full/html> [Zugriff: 06.05.2021]; Brown, Jacqueline Johnson; Reingen, Peter H.: Social Ties and Word-of-Mouth Referral Behavior 14 (1987), in: Journal of Consumer Research, H. 3, S. 350–362, URL: <https://doi.org/10.1086/209118> [Zugriff: 06.05.2021].

⁴⁷ Für klassischen Grundlagen zu Lerneffekten und Präferenzentwicklung von Verbrauchern s. Waller, William, T.: The Concept of Habit in Economic Analysis XXII (1988), in: Journal of Economic Issues, H. 1, 113-126; Pollak, R. A.: Interdependent Preferences 66 (1976), in: American Economic Review, H. 3, S. 309–320; Gintis, Herbert; Romer, Paul: The human side of economic analysis: Economic environments and the evolution of norms and preferences (1998), URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.111.2298> [Zugriff: 06.05.2021].

fekte. Diese können wie Wechselkosten wirken und die Wechselbereitschaft verhindern/reduzieren.⁴⁸ Nicht alle Daten in bisherigen Messengerdiensten können problemlos portiert werden, was prohibitiv hohe Wechselkosten darstellen kann.

Um die Wechselkosten generell zu senken und damit die Wechselbereitschaft zu erhöhen, sollten existierende Vorgaben zu Datenportabilität effektiver angewandt beziehungsweise (unter Einhaltung der Datenschutz-Grundverordnung) konkretisiert werden.

Trägheits- oder Gewöhnungseffekte könnten verhindern, dass bisher kleinere Dienste eine deutlich größere Marktdurchdringung erreichen, auch wenn sie in einigen Aspekten den potenziellen Nutzern einen Nutzengewinn verschaffen würden. Gründe könnten etwa der Unwille zur Umgewöhnung an eine neue Nutzeroberfläche oder zum Download und Installation einer neuen Anwendung umfassen.^{49,50}

Multihoming: Bei der Nutzung von Messengerdiensten akzeptieren Verbraucher einen gewissen Grad an Multihoming. 36 Prozent aller Befragten nutzt zwei Messenger, 18 Prozent nutzen sogar drei, 6 Prozent nutzen vier und 3 Prozent fünf oder mehr verschiedene Messenger-Dienste, durchschnittlich sind es zwei Dienste. Der wichtigste Grund für die Nutzung mehrerer Dienste ist, dass bestimmte Personen/Gruppen nicht über ihren Hauptdienst erreichbar sind (52 Prozent, vgl. Abb. A4). Somit ist davon auszugehen, dass Nischendienste, die (bestimmte Aspekte der) Interoperabilität nicht umsetzen möchten, weiterhin einen Nischenmarkt besetzen können.

Strukturelle Wettbewerbsvorteile bleiben auch nach Interoperabilität bestehen

Regelungen zur Interoperabilität werden nicht alle strukturellen Wettbewerbsnachteile von kleinen Wettbewerbern ausgleichen können. Diese beruhen neben Netzwerkeffekten auch auf unterschiedlichen Geschäftsmodellen der Dienste und der Zugehörigkeit von Messengern zu einem „datenmächtigen“ Konzern.

Monetisierung mehrerer Plattformseiten/Ausnutzen indirekter Netzwerkeffekte:

Auch nach einer Regelung zur Interoperabilitätsverpflichtung würden strukturelle Wettbewerbsvorteile den bisher dominierenden Messengerdienst des Facebook-Konzerns aufgrund des werbebasierten Geschäftsmodells weiterhin begünstigen. Die Monetisierung indirekter Netzwerkeffekte kann etwa erfolgen, indem der Messengerbetreiber über seinen Dienst Dritten die Möglichkeit gibt, Produkte/Dienste zu vermarkten beziehungsweise gegen Entgelt Zugang zu seinen Nutzern zu vermitteln (wie etwa Werbetreibenden im „Facebook Universum“).⁵¹ Die hierdurch entstehenden Einnahmen kön-

⁴⁸ David, Paul: Clio and the Economics of QWERTY 75 (1985), in: American Economic Review, H. 2, S. 332–337, URL: <https://www.jstor.org/stable/1805621?seq=1> [Zugriff: 23.03.2021]; Wathieu, Luc: Consumer Habituation 50 (2004), in: Management Science, H. 5, S. 587–596, URL: <https://www.jstor.org/stable/30046099> [Zugriff: 23.03.2021]; Barnes, W; Gartland, M; Stack, M.: Old Habits Die Hard: Path Dependency and Behavioral Lock-in 38 (2004), in: Journal of Economic Issues, H. 2, S. 371–377.

⁴⁹ Vgl: Barnes, W; Gartland, M; Stack, M. (wie Anm. 48).

⁵⁰ Zu Habituationseffekten von Verbrauchern vgl. ebd. sowie Wathieu, Luc (wie Anm. 48); Waller, William, T. (wie Anm. 47). und

⁵¹ Kommission Wettbewerbsrecht 4.0: Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft, URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/kommission-wettbewerbsrecht-4-0.html> [Zugriff: 05.05.2021]; Bundeskartellamt (wie Anm. 37) S. 8 ff.

nen in die Verbesserung des Dienstes (etwa Funktionalitäten oder Kundendienst) investiert werden. Diese Möglichkeiten/Ressourcen stehen nicht allen (kleineren) Anbietern zur Verfügung. Etwa wenn deren Geschäftsmodell eine Nutzung von Daten seiner Nutzer für Werbezwecke ausschließt.

Konglomerat-/Verbundeffekte: Auch im Falle einer Interoperabilitätsverpflichtung haben Betreiber von Messengerdiensten mit einer breiteren Nutzerbasis einen Wettbewerbsvorteil, da sie über eine größere Datenbasis verfügen, auf deren Grundlage sie die Weiterentwicklung ihrer Dienste vorantreiben können. Dies trifft ebenso auf Daten aus benachbarten Märkten zu, auf die konglomerate Unternehmen durch Aktivitäten Zugriff haben, etwa Daten aus sozialen Netzwerken, die von einem Messengerdienst genutzt werden können⁵². Diese Daten erleichtern es Unternehmen, wie dem Facebook-Konzern oder Apple ihre Messengerdienste zu verbessern. Diese breiten Datenressourcen stehen Messengerdiensten mit kleineren Netzwerken beziehungsweise einem weniger diversen Datenzugriff zu einem geringeren Grad zur Verfügung.

VII. INTEROPERABILITÄT UND DATENSCHUTZ

Mit einer Interoperabilitätsverpflichtung soll durch die Verringerung von Netzwerkeffekten der Wettbewerb zwischen Messengerdiensten gestärkt werden. Auf der einen Seite ist damit die Hoffnung verbunden, Markteintrittsbarrieren für Anbieter zu verringern, die einen höheren Wert auf den Datenschutz legen, als dies bei einigen der etablierten Dienste der Fall ist. Auf der anderen Seite steht jedoch die Befürchtung, dass sich eine Interoperabilitätsverpflichtung negativ auf den Datenschutz auswirken könnte, indem in Folge von Standardisierungen sowie dem für die Kommunikation notwendigen Austausch von Daten zwischen den Diensten das bestehende Schutzniveau datenschutzfreundlicher Dienste abgesenkt werden könnte. Dies betrifft insbesondere die Inhalte der Nachrichten, die Nutzerkennung, etwaige Metadaten sowie weitere Daten, die beispielsweise über die Apps erfasst werden.

Eine Interoperabilitätsverpflichtung muss daher so gestaltet werden, dass das höchste Datenschutz- und Datensicherheitsniveau gewährleistet wird. Insbesondere darf eine Interoperabilitätsverpflichtung nicht dazu führen, dass das Datenschutz- und Datensicherheitsniveau für Nutzer, die sich bewusst für einen datenschutzfreundlichen Dienst entscheiden, wesentlich abgeschwächt wird.

Kommunikationsdaten sind zumeist personenbezogen. Dementsprechend gelten für ihre Verarbeitung die Anforderungen der europäischen Datenschutz-Grundverordnung. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten, wie Rechtmäßigkeit, Fairness, Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung und Datensicherheit, die zwingend zu beachten sind. Insbesondere benötigen Anbieter stets eine geeignete Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der Daten.

⁵² Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 (wie Anm. 51).

Darüber hinaus gilt für die Verarbeitung elektronischer Kommunikationsdaten die europäische Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation beziehungsweise ihre nationalen Umsetzungen, in Deutschland also die entsprechenden Regelungen des Telekommunikationsgesetzes. Mit der Umsetzung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation werden auch Messengerdienste zukünftig in die Telekommunikationsregulierung aufgenommen.⁵³

Möglichkeiten der datenschutzfreundlichen technischen Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung

Grundsätzlich kann der Datenschutz allein in Bezug auf die jeweilige technische Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung beziehungsweise ihrer konkreten Implementierung beurteilt werden. Jedoch lassen sich bereits im Vorfeld verschiedene Anforderungen definieren und grundlegende Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen darstellen.

So gilt für alle Ausgestaltungsmöglichkeiten, dass eine starke Ende-zu-Ende-Verschlüsselung sichergestellt werden muss, die in der heutigen Zeit zu einer Standardanforderung an Messengerdienste gehört. Dies bedeutet, dass bei einer Interoperabilitätsverpflichtung unabhängig von ihrer Ausgestaltung die Standardisierung eines einheitlichen Verschlüsselungsprotokolls erforderlich ist. Denn anderenfalls wäre es notwendig, die Nachricht bei einem der verschiedenen Übertragungsschritte zu entschlüsseln, um sie entweder im Klartext oder mit einem anderen Protokoll verschlüsselt zum Empfänger weiterzuleiten. Damit wäre die Vertraulichkeit der übertragenen Inhalte nicht mehr gewährleistet. Bereits heute verwenden viele Messengerdienste das offene und bei IT-Sicherheitsexperten anerkannte „Signal-Protokoll“ beziehungsweise darauf aufbauende Implementierungen.⁵⁴ Entscheidend ist jedoch, dass besonders bei der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung bestehende Schutzstandards nicht abgesenkt werden und lediglich ein Verfahren standardisiert wird, das den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt.

Bei einer Interoperabilitätsverpflichtung muss die Standardisierung eines einheitlichen Verschlüsselungsprotokolls zwingend erfolgen, um die Vertraulichkeit der Kommunikation zu gewährleisten. Hierfür ist eine starke Ende-zu-Ende-Verschlüsselung erforderlich, die bestehende Schutzstandards bewahrt.

Datenschutzrechtlich relevant ist außerdem die Verarbeitung von Nutzerkennungen, die nicht zu vermeiden ist. Denn der Dienst, über den ein Nutzer eine Nachricht versendet, benötigt stets Informationen über den oder die Empfänger, um die Nachricht zustellen zu können. Würde eine Interoperabilitätsverpflichtung in Form einer vollständigen Standardisierung umgesetzt werden, würde dies selbstverständlich auch die Nutzerkennungen einschließen. Doch auch bei einer Ausgestaltung in Form einer Födera-

⁵³ Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation wird derzeit novelliert und soll durch die Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation abgelöst werden. Diese würde auch die entsprechenden bisherigen nationalen Regelungen verdrängen.

⁵⁴ Vgl.: Kuketz, Mike: Messenger-Matrix (2021). URL: <https://www.messenger-matrix.de> [Zugriff 15.04.2021].

tion der Dienste wäre eine Standardisierung der Nutzerkennung sinnvoll, um eine einheitliche Adressierung der Kommunikationspartner über verschiedene Dienste hinweg zu ermöglichen.

Aus Datenschutzgesichtspunkten sollten solche Nutzerkennungen nicht auf Identifikatoren wie Telefonnummern oder E-Mail-Adressen basieren, da diese leicht mit weiteren Informationen verknüpft werden können. Nutzer sollten vielmehr die Möglichkeit haben, ihre Nutzerkennungen innerhalb eines definierten Schemas frei zu wählen sowie auf Wunsch über verschiedene Nutzerkennungen verfügen können – wie dies auch bei der Nutzung von E-Mail-Diensten bereits üblich ist. Ein Nachteil wäre, dass Nutzerkennungen aktiv ausgetauscht werden müssten und Kontakte nicht leicht über den Upload des eigenen Adressbuchs gefunden werden könnten – allerdings ist diese Praxis aus Sicht des Datenschutzes ohnehin höchst zweifelhaft.

Nutzerkennungen sollten nicht auf Telefonnummern oder E-Mail-Adressen beruhen, sondern seitens der Nutzer innerhalb eines definierten Schemas frei wählbar sein.

Eine besondere Rolle nehmen Metadaten ein, die bei der elektronischen Kommunikation anfallen sowie Daten, die durch die Diensteanbieter über die von den Nutzern verwendeten Applikationen erhoben werden. Neben Auskunft über die Empfänger und Absender der Nachricht, wie deren Telefonnummern, können diese Daten Informationen über den Zeitpunkt der Kommunikation, den Standort der Nutzer, Gruppenzugehörigkeiten, Profilbilder usw. enthalten. Angereichert mit Geräteinformationen, wie eindeutige Kennnummern oder eine Analyse der weiteren installierten Apps, können diese Daten durch die Anbieter verwendet werden, um aussagekräftige Profile der Nutzer zu erstellen und diese mit weiteren Informationen – beispielsweise von Partnerunternehmen – zusammenführen. So können durch Kommunikationsmetadaten sehr sensible und persönliche Informationen offenlegen, weshalb diese Daten eine besondere Schutzwürdigkeit aufweisen. Darüber hinaus greifen die Applikationen einiger Anbieter auf weitere Informationen zu, die auf den Endgeräten der Nutzer gespeichert sind, wie beispielsweise Adressbücher und Fotoalben.

Während sich die Kernfunktionen der verschiedenen Messengerdienste kaum voneinander abheben, ist deren Umgang mit diesen Daten einer ihrer Hauptunterscheidungsmerkmale. So bewerben beispielsweise Anbieter datenschutzfreundlicher Dienste ihre Angebote damit, dass sie Metadaten nur sehr eingeschränkt verarbeiten.⁵⁵⁵⁶ Damit möchten sie sich vom Marktführer WhatsApp abgrenzen, vor dessen Nutzung unter anderem der Bundesdatenschutzbeauftragte warnt – denn es sei davon auszugehen, dass die bei der Kommunikation anfallenden Metadaten umgehend an die Muttergesellschaft weitergeleitet werden und dort zur verstärkten Profilbildung beitragen würden.⁵⁷

⁵⁵ Signal: Grand jury subpoena for Signal user data, Central District of California (2021). URL: <https://signal.org/big-brother/central-california-grand-jury/> [Zugriff 27.04.2021].

⁵⁶ Threema: Wodurch zeichnet sich Privatsphäre-Schutz bei Threema aus? URL: https://threema.ch/de/faq/privacy_protection [Zugriff 15.04.2021].

⁵⁷ Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Rundschreiben zur Nutzung von "WhatsApp" (2020). URL: <https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Transparenz/Stellungnahmen/2020/Rundschreiben-Nutzung-WhatsApp.html> [Zugriff 15.04.2021].

Grundsätzlich muss daher davon ausgegangen werden, dass bei Nachrichten die zwischen zwei Diensten ausgetauscht werden, potenziell mehr Metadaten bei mehr Anbietern anfallen als bei der Verwendung eines einzelnen datenschutzfreundlichen Dienstes. Allerdings dürfte der Umfang dieser Daten bei einer interoperablen Ausgestaltung üblicherweise geringer sein, als wenn sich die Nutzer eine Vielzahl von Messengerapps auf ihren Endgeräten installieren. Der konkrete Umfang dieser Daten hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung ab.

So ließe sich im Rahmen einer vollständigen Standardisierung theoretisch erreichen, dass die Systeme so gestaltet werden müssen, dass keine Metadaten gespeichert werden – wie dies bereits jetzt bei datenschutzfreundlichen Anbietern der Fall ist. Allerdings muss bezweifelt werden, dass der politische und ökonomische Wille besteht, einen solch hohen Datenschutz im Rahmen einer Standardisierung festzulegen. Obgleich die jeweiligen Anbieter auch im Falle einer vollständigen Standardisierung noch über eigene Umsetzungsspielräume verfügen könnten, besteht daher dennoch die Gefahr, dass der bisherige Schutzstandard besonders datenschutzfreundlicher Anbieter abgesenkt werden könnte.

Ein Vorteil einer vollständigen Standardisierung wäre hingegen, dass es den Nutzer freigestellt sein könnte, jeden Dienst mit einem beliebigen Client zu verwenden. So wäre es beispielsweise möglich, dass Verbraucher bei der Nutzung von WhatsApp nicht die App des Dienstes verwenden müssten, sondern auf ein alternatives Programm ausweichen könnten, das keine Daten von ihren Smartphones erfassen würde. Somit könnten Informationen, wie das Adressbuch, vor WhatsApp geschützt werden.

Bei einer Föderation der Messengerdienste hingegen hätten die jeweiligen Anbieter größere Gestaltungsmöglichkeiten, welche Metadaten sie verarbeiten könnten und welche Daten sie über ihre Apps sammeln. Wenn Nutzer dienstübergreifend Nachrichten austauschen würden, müssten sie akzeptieren, dass alle an der jeweiligen Kommunikation beteiligten Anbieter, die bei ihnen anfallenden Metadaten – im Rahmen der datenschutzrechtlichen Anforderungen – verarbeiten könnten.

Auch wäre es für Nutzer nicht ohne Weiteres möglich, einen Client ihrer Wahl zu verwenden. Jedoch könnten sie bei einer Interoperabilität der Dienste leichter zu einem datenschutzfreundlichen Angebot wechseln, deren App lediglich ein Minimum an Daten verarbeitet. Denn bisherige Wechselkosten, die derzeit vor allem durch Lock-in- und Netzwerkeffekte hervorgerufen werden, wären durch eine Föderation deutlich verringert.

Unabhängig von der gewählten Lösung müssten ferner Mechanismen geschaffen werden, wie die Nutzer ihre Datenschutzrechte – wie beispielsweise das Recht auf Auskunft über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten – auch gegenüber den Anbietern leicht wahrnehmen könnten, mit denen sie in keiner direkten Geschäftsbeziehung stehen.

Im Falle einer Interoperabilität von Messengerdiensten fallen mehr Metadaten an als bei der Verwendung eines einzelnen datenschutzfreundlichen Dienstes. Allerdings dürfte der Umfang dieser Daten bei einer interoperablen Ausgestaltung üblicherweise geringer sein, als wenn sich die Nutzer eine Vielzahl von Messengerapps auf ihren Endgeräten installieren. Der konkrete Umfang dieser Daten hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung ab. Hier wäre ein

Verbot der Speicherung von Metadaten im Sinne einer datenschutzfreundlichen Ausgestaltung geboten.

VIII. UMSETZUNGSMÖGLICHKEITEN

Auf europäischer Ebene gibt es seit ein paar Jahren regulatorische Ansätze, um Messengerdienste unter bestimmten Voraussetzungen zu Interoperabilität zu verpflichten. Auch das deutsche Recht enthält mittlerweile Regelungen zu Interoperabilität, die sich theoretisch auch auf Messengerdienste anwenden lassen. Die regulatorische Implementierung ist dabei noch so neu, dass es derzeit noch keine praktischen Anwendungsfälle gibt.

Regelungen zu Interoperabilität im Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation

Der EECC sieht in Art. 61 Abs. 2c die Möglichkeit für nationale Regulierungsbehörden vor, Anbieter von unabhängigen interpersonellen Kommunikationsdiensten, darunter fallen Messengerdienste, unter bestimmten Voraussetzungen zur Interoperabilität zu verpflichten.⁵⁸ Zum einen muss die durchgehende Konnektivität zwischen Endnutzern wegen mangelnder Interoperabilität zwischen interpersonellen Kommunikationsdiensten bedroht sein. Darüber hinaus muss der Adressat der Verpflichtung eine nennenswerte Abdeckung und Nutzerbasis aufweisen.⁵⁹ Um die Voraussetzungen festzustellen und eine Interoperabilitätsverpflichtung praktisch aufzuerlegen, ist nach Art. 61 Abs. 2 ii EECC ein bestimmtes Verfahren vorgesehen. Zunächst ist die Europäische Kommission aufgefordert, auf unions- und mitgliedstaatlicher Ebene durch das GEREK bewerten zu lassen, ob die durchgehende Konnektivität zwischen Endnutzern in der gesamten Union oder in mindestens drei Mitgliedstaaten in nennenswertem Ausmaß bedroht ist. Auf Basis dieses Berichts entscheidet die Europäische Kommission (EU-Kommission), ob ein Eingreifen der Regulierungsbehörde erforderlich ist. Sofern sie zu dem Schluss kommt, dass die Voraussetzungen des Art. 61 Abs. 2c EECC erfüllt sind, erlässt sie im nächsten Schritt Durchführungsmaßnahmen, in denen Art und Umfang etwaiger Regulierungsmaßnahmen festgelegt werden.⁶⁰

Regelungen zu Interoperabilität im Digital Markets Act

Auf europäischer Ebene wird derzeit der DMA verhandelt. Die neue Verordnung soll marktmissbräuchliche Praktiken eindämmen und Online-Plattformen, die als Gatekeeper im Markt agieren, besser regulieren. Nach Art. 6f DMA werden Gatekeeper verpflichtet, sogenannten Nebendienstleistungen anderer Anbieter (wie Zahlungsabwickler, Cloud-Hosts, digitale Identitätsdienste) Zugang zu und Interoperabilität mit "denselben Betriebssystemen, Hardware- oder Software-Funktionen zu ermöglichen, die der Gatekeeper für die Erbringung von [eigenen] Nebendienstleistungen zur Verfügung hat

⁵⁸ Die Vorschrift wird über das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz (TKMoG) auch ins deutsche Recht übertragen.

⁵⁹ Art. 61 Abs. 2c EECC.

⁶⁰ Hierfür ist ein Prüfverfahren nach Art. 118 Abs. 4 EECC durchzuführen.

oder verwendet“⁶¹. Unter diese Interoperabilitätsverpflichtung fallen keine sogenannten zentralen Plattformdienste im Sinne des DMA. Das sind Dienste, die bestimmte Schwellenwerte für Endnutzerzahlen, Umsätze und Geschäftskunden überschreiten. So würde nach aktueller Ausgestaltung der Messengerdienst WhatsApp jedoch nicht unter die Regulierung fallen, da dieser ein zentraler Plattformdienst im Sinne des DMA ist und keine Nebendienstleistung.⁶² Inwieweit die Interoperabilitätsverpflichtung im DMA für andere bekannte Messengerdienste, wie etwa der Facebook Messenger oder iMessage von Apple gelten würde, ist unklar.

Regelungen zu Interoperabilität im Kartellrecht

Auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält Vorschriften zum Thema Interoperabilität. Laut § 19a Abs. 2 Nummer 5 GWB⁶³ kann das Bundeskartellamt einem Unternehmen, welches in erheblichem Umfang auf Märkten im Sinne des § 18 Absatz 3a GWB tätig ist und dem eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt, untersagen, die Interoperabilität von Produkten oder Leistungen zu erschweren und damit den Wettbewerb zu behindern. Laut Gesetzesbegründung kann „Erschweren der Interoperabilität“ weit ausgelegt werden. Es soll alle Maßnahmen umschließen, die verhindern, dass Produkte miteinander arbeiten beziehungsweise richtig agieren können.⁶⁴ Bei der Prüfung, ob die Beeinträchtigung der Interoperabilität gerechtfertigt ist, sollen „in besonderer Weise die wettbewerbliche Ambivalenz von Interoperabilität und andere mögliche Nachteile von Interoperabilität berücksichtigt werden“. Beispielsweise könne die Herstellung von Interoperabilität zur Folge haben, dass zugunsten von Wettbewerbern des Normadressaten wirkende Netzwerkeffekte geschwächt werden. Zudem könnten Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt und Innovation behindert werden.⁶⁵

In Bezug auf eine mögliche Interoperabilitätsverpflichtung käme wie auch im EECC eine asymmetrische Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens in Frage. Auf dem Messengermarkt verfügt Facebook mit WhatsApp allein den nutzerstärksten Dienst. Da die Novelle des GWB erst kürzlich in Kraft getreten ist, gibt es derzeit keine bekannten Pläne des Bundeskartellamtes, hier eingreifend tätig zu werden.

IX. OFFENE PUNKTE UND AUSBLICK

Die derzeitigen bestehenden Regelungen zu Interoperabilität bei Messengerdiensten im europäischen und deutschen Recht haben alle einen asymmetrischen Ansatz. Die Erläuterungen im Diskussionspapier zu Nutzerinteressen, Wettbewerb und Datenschutz lassen eine Präferenz für einen asymmetrischen Regulierungsansatz in Bezug auf eine

⁶¹ EK (2020) DMA (Merkposten Quelle gemäß CD formatieren),

⁶² kritisch hierzu siehe vzbv (2021) Wahlfreiheit von Verbrauchern und effektiven Wettbewerb in digitalen Märkten sicherstellen | Positionspapier des vzbv, <https://www.vzbv.de/publikationen/wahlfreiheit-fuer-nutzer-digitalen-maerkten-sicherstellen> (Merkposten Quelle gemäß CD formatieren).

⁶³ http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/_19a.html.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁵ Ebenda.

Interoperabilitätsverpflichtung erkennen. Das Papier zeigt aber auch, dass eine asymmetrische Interoperabilitätsverpflichtung allein möglicherweise nicht ausreichend ist, um die Markt- und Datenmacht großer Unternehmen im Messengermarkt einzudämmen.

Für eine mögliche regulatorische Ausgestaltung wäre beispielsweise auch wichtig, dass Rahmenbedingungen für eine technische Umsetzung einer Interoperabilitätsverpflichtung vorgegeben werden. So beispielsweise, dass ein offenes Protokoll genutzt werden muss oder das zwingend eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ermöglicht werden muss. Die Details können dann im Zuge von Standardisierungsverfahren ausgestaltet werden. Allerdings ist wichtig, dass durch einen definierten Rahmen Unternehmen die technische Ausgestaltung nicht zu ihren Gunsten beeinflussen und so womöglich ihre Markt- und Datenmacht noch weiter ausbauen können.

Darüber hinaus sollte mitbedacht werden, welche Basisfunktionen interoperabel gestaltet werden, da die Regulierungstiefe wie oben im Papier erläutert, Auswirkungen auf die Nutzerinteressen, den Wettbewerb und den Datenschutz haben kann.

Festzuhalten ist, dass Aspekte der Ausgestaltung einer Interoperabilitätsverpflichtung nach Ansicht des vzbv Einzug in gesetzliche Rahmenbedingen finden müssen, denn das politische Ziel, Märkte aufzubrechen, um den Wettbewerb nachhaltiger und fairer zu gestalten und im selben Atemzug höhere Datenschutzstandards zu etablieren, ist nach Ansicht des vzbv durch die bloße Auferlegung einer Interoperabilitätsverpflichtung nicht zu realisieren.