

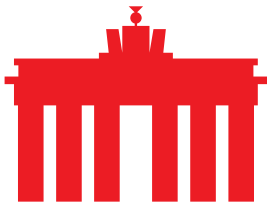
Stellungnahme für die Konsultation des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zu Interoperabilität und Datenportabilität bei Sozialen Netzwerken

Berlin, 13. Mai 2019

Vorbemerkung

Das Thema der Interoperabilität und Datenportabilität ist für Anbieter und Anwender von Diensten und Plattformen in der Digitalisierung ein wichtiger Faktor für die Nutzung der Dienste und besitzt auch Relevanz für deren Wettbewerb untereinander. Für Anbieter ist es eine Herausforderung, wie die Entwicklung der Telekommunikation zeigt und es wirft auch die Frage auf, wie verschiedene Dienste miteinander interagieren und welche Differenzierungsmöglichkeiten sie insbesondere bei einer Verpflichtung zur Interoperabilität noch besitzen. Mit der Datenschutzgrundverordnung wurde das Recht auf Datenübertragbarkeit (oder Datenportabilität) für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union festgeschrieben.

Mit der Konsultation zur Interoperabilität und Datenportabilität bei Sozialen Netzwerken möchte das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz dieses Thema für den Bereich Sozialer Netzwerke weiter erörtern. Dabei gilt es aus wettbewerblicher Sicht zu beachten, dass Interoperabilität und Datenportabilität sehr unterschiedliche Wirkungen im Markt erzeugen und daher bei ihrer Beurteilung entsprechend begrifflich getrennt werden sollten. Unklar ist hier, was genau im Kontext dieser Konsultation unter dem Begriff „Soziales Netzwerk“ zu verstehen ist. Die Frage nach dem Begriffsverständnis wurde auch im Rahmen der verbandsinternen Abstimmung bei eco zu dieser Konsultation verschiedentlich aufgeworfen. Unklar war hier, inwieweit auch elektronische Kommunikationsdienste, die zur interpersonellen Kommunikation verwendet werden, erfasst sein könnten. Auch wurde das durch das BMJV entwickelte Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) angeführt, das eine Legaldefinition von sozialen Netzwerken enthält. Diese wiederum ist allerdings nicht unbedingt trennscharf und lässt weitere Fragen offen – auch in Bezug auf die Frage, inwieweit die hier gemachten Vorgaben und Regelungen eine Ergänzung oder Änderung des NetzDG bedingen, oder in einem breiteren Kontext zu sehen sind. Für die weiteren Betrachtungen der einzelnen Fragestellungen der Konsultation wird zunächst die Definition eines Sozialen Netzwerk entsprechend dem NetzDG zugrunde gelegt und es wird separat noch einmal auf die Besonderheiten eingegangen, die im Falle einer breiteren Definition und Erfassung berücksichtigt werden sollten.



Zu den Fragen des BMJV im Einzelnen:

1. *Welche Vor- und/oder Nachteile bietet aus Nutzersicht eine Interoperabilität von Sozialen Netzwerken?*

Ein möglicher Vorteil einer Interoperabilität bei Sozialen Netzwerken könnte sein, dass die Lock-In- und Netzwerkeffekte der bestehenden Netzwerke beseitigt würden. Theoretisch müsste man sich bspw. nicht mehr bei mehreren Netzwerken anmelden, um sie alle verfolgen zu können. Stattdessen wäre es ausreichend, wenn man dies bei einem Dienst oder – je nach Lösung – auch bei einem Netzwerk allein durchführen könnte. Inwieweit eine solche verbindlich für alle Sozialen Netzwerke vorgeschriebene Funktionalität von Nutzerinnen und Nutzern gewünscht wird, ist indes unklar.

Allerdings ist bei dieser Regelung unklar, wie genau eine Interoperabilität der verschiedenen Netzwerke praktisch und deren Funktionalität gestaltet werden soll und in welchem Umfang dies überhaupt technisch möglich ist. Es ist davon auszugehen, dass die Funktionen und angeschlossenen Dienste Sozialer Netzwerke durch diese Regelung beeinträchtigt werden könnten, da Änderungen kontinuierlich und aufwändig mit anderen Anbietern abgestimmt werden müssten, um die fortwährende Interoperabilität zu gewährleisten. Weiterhin dürfte fraglich sein, inwieweit sich unterschiedliche Designs und technische Features sowie die unterschiedlichen Interaktionsmöglichkeiten der verschiedenen Plattformen überhaupt einer Interoperabilität zugänglich sind.

Zuletzt dürfte als Problem festgehalten werden, dass eine Verpflichtung zur Interoperabilität die Kontrolle von Nutzern sozialer Netzwerke über dort veröffentlichte Daten und Inhalte deutlich reduziert würde, da durch eine Interoperabilitätsverpflichtung eben auch anderen Netzwerkbetreibern, beziehungsweise deren Nutzern, der Zugang zu diesen Inhalten ermöglicht werden müsste. Eine Interoperabilitätsverpflichtung würde die bestehenden Entscheidungsgrundlagen und Wahlmöglichkeiten der Nutzer, an einem Sozialen Netzwerk teilzunehmen, sehr verkomplizieren und letztendlich einschränken.

2. *Welche Vor- und/oder Nachteile können sich für Anbieter- und Wettbewerber von Sozialen Netzwerken aus einer Interoperabilität ergeben?*

Für Wettbewerber etablierter Sozialer Netzwerke könnten sich die Herausforderungen, die mit dem Aufbau einer eigenen Benutzerbasis verbunden sind, reduzieren. Sie könnten an andere Netzwerke andocken und ihre eigenen Plattformen dementsprechend gestalten. Lock-In Effekte



durch die Nutzung einer Plattform fallen weg, auch die Vorteile, die ein Soziales Netzwerk mit besonders vielen Nutzern gegenüber einem kleineren Netzwerk hat (Netzwerkeffekte), dürften nicht mehr so schwer ins Gewicht fallen wie bisher. Ggfs. könnten bei einer Normierung von Sozialen Netzwerken auch die Fragen nach der Produktgestaltung und der Compliance mit rechtlichen Vorgaben nicht mehr so komplex sein, wie dies derzeit der Fall ist.

Problematisch an dieser Vorgabe ist für die Anbieter von Netzwerken, dass durch die Implikationen, die eine zwingend vorgeschriebene Interoperabilität entstehen, es weitgehend an Differenzierungsmöglichkeiten im Markt fehlen wird. Neue Funktionen und Datenkategorien müssten mit allen Marktteilnehmern abgestimmt und konsentiert werden. Wie genau das in einem dynamischen und wettbewerbsgetriebenen Umfeld mit unterschiedlichen Netzwerken und Funktionen funktionieren kann, ist unklar. Es besteht das Risiko, dass der kleinste gemeinsame Nenner am Ende das Ergebnis des interoperablen Dienstes ist und dies möglicherweise eingeschränkte Funktionalitäten zur Folge hat und für Innovationen bei Sozialen Netzwerken sehr hinderlich ist. Die Gefahr ist hoch, dass derartige Vorgaben Innovationen erschweren und es neuen und kleineren Marktteilnehmern schwermachen, sich durch eigene Dienste und Funktionen von anderen Marktteilnehmern zu differenzieren und damit in den Wettbewerb mit größeren Anbietern zu treten.

Hinzu kommt das Problem, dass nicht klar ist, wie die verschiedenen Geschäftsmodelle, nach denen soziale Netzwerke funktionieren, möglicherweise durch die Nivellierung der Dienste geschädigt werden und sich hin zu einem einheitlichen Finanzierungs- und Geschäftsmodell orientieren müssten. Andere Anbieter würden aus diesem System ausgeschlossen. Der Umstand, dass ein Netzwerk auf einer Seite nicht mehr zwingend eine Hürde zum Wechsel aufbietet, kein Lock-In mehr besteht, könnte auch dazu führen, dass sich die Angebote verschiedener Sozialer Netzwerke reduziert, da andere Anbieter unter Umständen nicht mehr imstande wären, wirtschaftlich mitzuhalten, da sie bspw. bei werbefinanzierten Angeboten nicht mehr genügend Anzeigenkunden hätten. Dies wiegt umso schwerer, weil Soziale Netzwerke ihre Geschäftsmodelle weitgehend auf Werbeeinnahmen aufbauen. Interoperabilität würde es Werbetreibenden ermöglichen, einen einzigen Einstiegspunkt in das neue interoperable Ökosystem zu wählen, um die Nutzer eines Großteils der Dienste zu erreichen. Während dies für Werbetreibende attraktiv erscheint, kann das Ergebnis sein, dass sich die Werbeeinnahmen auf wenige, starke Anbieter beschränken, die das Werbegeschäft anziehen.

Zudem besteht das Risiko, dass die Betreiber Sozialer Netzwerke aufgrund der fehlenden Differenzierungsmöglichkeit im Markt insgesamt weniger und



langsamer in die Entwicklung ihrer Dienste und Infrastrukturen investieren, als dies in einem wettbewerbsgetriebenen Umfeld der Fall ist, was sich mittel- bis langfristig auch nachteilig auf den Nutzerkomfort, die Sicherheit und Integrität des Dienstes und weiterer Aspekte auswirken könnte. Die Vorteile, die Wettbewerber großer Sozialer Netzwerke so scheinbar genießen, könnten durch eine solche Entwicklung im Markt aufgehoben werden. Die mögliche Intention eines „Level-Playing-Fields“ für soziale Netzwerke durch eine Verpflichtung zur Interoperabilität könnte so konterkariert werden.

3. *Können sich Nachteile bei Interoperabilität von Sozialen Netzwerken für den Schutz der personenbezogenen Nutzerdaten ergeben?*

Wie bereits eingangs beschrieben können in einem interoperablen Ökosystem Sozialer Netzwerke Nutzer auf die Inhalte verschiedener Anbieter zugreifen. Dabei geht die unmittelbare Kontrolle sowohl der Nutzer solcher Netzwerke aber auch der Netzbetreiber selbst darüber, wer Zugriff auf die Inhalte und Daten hat, verloren. Eine effektive Kontrolle der Zweckbindung jenseits des eigenen Netzwerks wird nur bedingt möglich sein. Ein Abgleich der Daten und Vernetzungen von Personen in den verschiedenen Netzwerken ist nicht möglich und damit letzten Endes auch nicht, ob eine bestimmte Information oder ein Inhalt für diese Person außerhalb des Sozialen Netzwerkes zugänglich gemacht werden soll. Durch die Integration von Daten und Inhalten in andere Netzwerke kann der eigentliche Netzbetreiber auch nicht mehr kontrollieren, zu welchen Zwecken dieser Betreiber wiederum die Daten verwendet. Der Schutz personenbezogener Nutzerdaten wird so nicht gestärkt. Dies ist umso problematischer, wenn man berücksichtigt, dass eventuell unterschiedliche Netzwerke für verschiedene Inhalte oder Angaben genutzt werden. Erweitert man dieses Konzept auf Over-the-Top (OTT)-Messengerdienste, so besteht zusätzlich die Problematik, wie Inhalte aus einem Dienst in einen anderen überführt werden können. Verschlüsselungsmechanismen müssten dann Plattformübergreifend gestaltet und vereinheitlicht werden. Das ist technisch nur schwer machbar und aus Sicherheitsgründen nicht erstrebenswert. Interpersonelle Kommunikation würde deutlich erschwert und die Sicherheit und Vertraulichkeit von Inhalten und Daten könnte deutlich geschwächt werden.

4. *Welche technischen Fragen oder Probleme sehen Sie bei einer Interoperabilität von Sozialen Netzwerken? Wie müssen die technischen Rahmenbedingungen gestaltet werden?*

Eine zentrale Herausforderung für die Interoperabilität Sozialer Netzwerke



ist die Standardisierung bzw. Normierung für die Inhalte und die Definition von Schnittstellen zur Übergabe. Hierfür müssten gemeinsame Definitionen und Vorstellungen aller Betreiber Sozialer Netzwerke gefunden werden. Wie solche Regelungen für Soziale Netzwerke außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums wie bspw. dem chinesischen „Weibo“ umgesetzt werden können, ob Interoperabilität vorgegeben werden kann bzw. inwieweit es auch erstrebenswert ist, darf bezweifelt werden.

Es müsste zudem eine Infrastruktur aufgebaut werden, die die Identitäten von Nutzern über verschiedene Netzwerke hinweg erfasst und nachvollziehbar macht, so dass die jeweiligen Nutzer auch in den verschiedenen Netzwerken „als sie selbst“ erkannt werden. Die Komplexität eines solchen Systems steigt mit den Anforderungen an die Übertragung von Verbindungen von Nutzern in einem Netzwerk, die auf ein anderes Netzwerk übertragen werden sollen. Ob solche Regelungen datenschutzkonform umgesetzt werden können, ist zweifelhaft.

Bezieht man zusätzlich OTT-Messengerdienste mit in die Betrachtung ein, so ergeben sich zusätzliche Anforderungen an diese Dienste, da sie möglicherweise unterschiedliche Formen der Datenverarbeitung aber auch Sicherheitsvorkehrungen zur Verschlüsselung von Nachrichten benutzen. Hier stellt sich dann zusätzlich die Frage, wie eine solche Nachricht bzw. der Inhalt einer Nachricht an einen anderen Dienst übergeben werden kann, ohne dass die Vertraulichkeit des Inhaltes gefährdet wird. Wie oben beschrieben wäre es zwar denkbar, dass alle OTT-Messengerdienste sich auf einen globalen Standard für die Verschlüsselung und Nachrichtenübermittlung verständigen. Fraglich ist allerdings, ob eine solche Standardisierung realistisch ist. Hier bleibt zudem zweifelhaft, inwieweit dies im Sinne der innovativen Gestaltung von OTT-Messengerdiensten sinnvoll ist und ob dies aus wettbewerblicher Sicht für die Betreiber solcher Dienste überhaupt erstrebenswert ist.

5. *Welche rechtlichen Fragen oder Probleme sehen Sie bei einer stärkeren Interoperabilität von Sozialen Netzwerken? Welches wäre der geeignete Regulierungsansatz, um Interoperabilität zu gewährleisten?*

Wie bereits zuvor beschrieben gibt es wenig intrinsische Motivation für die Betreiber von Sozialen Netzwerken, ihre Dienste interoperabel zu gestalten – wenn man von marktmächtigen Anbietern absieht, die sich dadurch eine mögliche größere Marktpenetration erhoffen könnten bzw. einen Hebel auf die Betreiber anderer Netzwerke bspw. durch eine Bündelung von Werbeumsätzen, die sonst bei anderen Anbietern anfallen würden. Es bedürfte dementsprechend einer gesetzlichen Verpflichtung zur Interoperabilität. Wie genau diese Verpflichtung wiederum umgesetzt



werden kann, ist fraglich. Da theoretisch alle Anbieter von Sozialen Netzwerken, die mindestens im Europäischen Binnenmarkt aktiv sind, erfolgen müsste, wäre dementsprechend eine Regelung dort einer nationalen Vorgabe gegenüber vorzugswürdig. Gleichzeitig bleibt fraglich, ob eine solche Regelung überhaupt erstrebenswert ist, da es durchaus denkbar ist, dass mit dem so neu geschaffenen Markt für Soziale Netzwerke Innovation in puncto Funktionalität und Nutzerkomfort verlorengehen und gleichzeitig eine Marktkonsolidierung eintritt, die wenige starke oder gar nur einen zentralen Anbieter im Markt erhält. Hier müssten dann weitere Überlegungen im Wettbewerbsrecht getätigt werden.

Zuguterletzt bleibt auch unklar, ob bzw. wie ein Markt normierter Sozialer Netzwerke, der auf die Definition eines einheitlichen Produkts aufsetzt, überwacht und ggfs. reguliert werden kann und muss.

Im Bereich der OTT-Messengerdienste müsste zudem bereits bestehende Regulierung durch den EECC berücksichtigt werden, die Vorgaben für elektronische Kommunikationsdienste auch jenseits der nummergebundenen Dienste für interpersonelle Kommunikation macht. Sollten diese Dienste mit einbezogen sein, sollte eine Doppelregulierung zwingend vermieden werden.

6. *Welche weiteren Aspekte sollten aus Ihrer Sicht in diesem Zusammenhang weiter beleuchtet/ analysiert werden?*

Für die weitere Betrachtung des Themenkomplexes sehen wir folgende Fragen als zentral an:

- Welche Auswirkungen sind auf den Wettbewerb der Dienste durch eine Verpflichtung zur Interoperabilität zu erwarten?
- Inwieweit besteht das Risiko, dass sich vorhandene Netzwerkeffekte durch eine Verpflichtung zur Interoperabilität weiter verstärken?
- Welche technischen Voraussetzungen müssen geschaffen werden und inwieweit sind sie in Deutschland, im europäischen digitalen Binnenmarkt und global umsetzbar?
- Werden Entscheidungs- und Wahlmöglichkeiten der Nutzer durch eine Normierung von Sozialen Netzwerken eingeschränkt?

7. *Welche Möglichkeiten sehen Sie, bestehende Defizite in der konkreten Anwendungspraxis Sozialer Netzwerke zu den Datenportabilitäts-Regelungen der DS-GVO zu beheben?*

In Anerkennung der zuvor genannten Umstände, gibt es von Seiten der Betreiber Sozialer Netzwerke keine tatsächlichen



Verbesserungsmöglichkeiten. Der „Data-Takeout“, der auf Grundlage der DSGVO entwickelt worden ist, ermöglicht es Nutzern alle Inhalte und Informationen, die sie in einem Sozialen Netzwerk eingegeben haben, herunterzuladen und für persönliche Zwecke zu verarbeiten, sofern dies technisch möglich ist.

Zieht man die Ausführungen der Artikel 29-Datenschutzgruppe hinzu, wäre es noch bedenkenswert, auf europäischer Ebene eine Klarstellung im Urheberrecht anzustreben, die es Nutzern erleichtert, Inhalte über verschiedene Plattformen hinweg und auch über verschiedene Lizenzgebiete hinweg zu nutzen. Dies hat man im Zuge der Beratungen der EU-Urheberrechtsrichtlinie zu Gunsten eines anderen Modells nicht weiterverfolgt, so dass sich die Überlegungen hierzu als obsolet darstellen.

Über eco: Mit über 1.000 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, formt Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Leitthemen sind Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie Ethik und Selbstregulierung. Deshalb setzt sich eco für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.