

Antworten auf den Fragenkatalog zum Fachgespräch zum Thema “Plattformen: Interoperabilität und Neutralität” des Ausschusses Digitale Agenda

14. Dezember 2016

Welche Bedeutung kommt der Interoperabilität und Neutralität im digitalen Zeitalter insgesamt und im Speziellen mit Bezug auf Plattformen zu?

Welche Dimensionen von Interoperabilität und Neutralität gibt es? Was sind die Voraussetzungen für eine echte Plattformneutralität und -interoperabilität? Gibt es Beispiele? Was kann – aus deutscher und europäischer Sicht – von ihnen gelernt und was übertragen werden? Was sind Erfolgsfaktoren, um Neutralität und Interoperabilität effektiv zu sichern und warum ist dies aus Ihrer Sicht wichtig?

Interoperabilität ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der im digitalen Zeitalter möglichen Wohlstandsgewinne. Sie ermöglicht die Teilhabe heterogener Benutzergruppen am internet-basierten öffentlichen Geschehen. Durch die Herausbildung von weitgehend standardisierten Anwendungsschnittstellen (APIs) und deren Umsetzung in freier (Open Source) Software wurde Interoperabilität in wesentlichen Sektoren bereits teilweise erreicht.

Damit kommt der Neutralität im Sinne der Abwesenheit von Diskriminierung entweder nach Anwender oder nach Anwendung eine besondere Bedeutung zu. Der durch Netzwerkeffekte verursachte Trend zu für einen bestimmten Anwendungsfall dominierende Plattformen in Verbindung mit signifikanten Abwanderungskosten führt zu einem Machtungleichgewicht zwischen Plattformbetreiber und Nutzer. Insbesondere akkumulieren Plattformbetreiber Nutzerdaten und Nutzermetadaten. Sie sind dadurch potentiell in der Lage, die Funktionalität oder Qualität der Plattform von Nutzerattributen wie Herkunft, Alter, Einkommen oder Geschlecht abhängig zu gestalten oder ganz zu verweigern.

Beispiele für neutrale und interoperable Plattformen sind das Internet selbst, in dem Masse wie es mit Hilfe des Internetprotokolls im Vorhinein unbekannte Anwendungen ermöglicht, und das

SMTP-basierte globale Emailsystem. Die Mehrheit der Plattformen sind interoperabel, aber durch deren Geschäftsbedingungen nicht neutral. Zum Beispiel filtern soziale Netzwerke Veröffentlichungen von Benutzern nach ethischen Grundsätzen, die keiner unabhängigen Kontrolle unterliegen. Auch Cloudbetreiber und Plattform-as-a-Service-Anbieter fallen diese Kategorie.

Nach welchen Kriterien lassen sich verschiedene Arten von Plattformen sinnvoll differenzieren?

Sehen Sie es als sinnvoll an, eine einheitliche Definition von Plattformen unter Einbeziehung aller unterschiedlichen (Geschäfts-)Modelle zu suchen und festzuschreiben oder ist dies aus Ihrer Sicht nicht möglich? Ist ein einheitlicher Regulierungsrahmen für alle Plattformarten denkbar oder brauchen wir ggf. eine sektor-spezifische Regulierung – z.B. hinsichtlich wettbewerbsrechtlicher Perspektiven, aber auch mit Blick auf daten- und verbraucherrechtliche Fragestellungen oder auch Fragen der Meinungsfreiheits- und Vielfaltssicherung?

Eine einheitliche Definition von Plattformen ist sehr wahrscheinlich lückenhaft, eine sektor-spezifische Regulierung möglicherweise uneinheitlich und unübersichtlich. Alternativ besteht die Möglichkeit, die Regulierung auf das zu schützende Gut auszurichten, also zum Beispiel Fragen des Verbraucherschutzes und wettbewerbsrechtliche Perspektiven getrennt zu behandeln. Dann sollten für alle Plattformen grundsätzlich die gleichen Regeln gelten, es sind aber nicht für jede Plattform alle Regeln relevant. Allgemein gültigen Regulierungen, die wichtige zu schützenden Rechte wie die freie Meinungsäußerung auf Plattformen ausdehen, sollte der Vorzug gegeben werden.

Welche Vorteile und welche Gefahren bergen die verschiedenen Dimensionen der Neutralität und Interoperabilität – und für wen?

Welchen Beitrag kann Interoperabilität dazu leisten, Marktzutrittschancen zu erhöhen und Wettbewerb zu fördern? Geht es primär um „reine“ Digitalwirtschaft und den Handel oder sind auch andere Wirtschaftszweige (Industrie 4.0) und Verbraucher betroffen? Wenn ja, wie?

In dem Masse, wie eine Plattform der „virtuelle Ort des Markts“ wird, in dem Geschäftsvorgänge abgebildet werden, ist Interoperabilität zwischen der Plattform und Anwendungen eine Voraussetzung für den Marktzugang. Insbesondere wenn Plattformbetreiber und Diensteanbieter eine Einheit bilden, kann dies zu einem wettbewerbsbeschränkenden Machtungleichgewicht zwischen Betreiber und Teilnehmer führen. Die Betreiber kontrollieren den Zugang zur Plattform und nehmen gleichzeitig am Wettbewerb teil.

Eine Unterscheidung in reine Digitalwirtschaft und andere Sektoren ist wahrscheinlich nicht haltbar, da digitalisierte Prozesse in nahezu allen Wirtschaftszweigen Einzug halten. Insofern sind potentiell alle Wirtschaftszweige und Verbraucher betroffen.

Wo und wie kann bzw. sollte Neutralität festgeschrieben werden?

Wer sorgt für Interoperabilität und wie werden Standards in diesem Bereich gesetzt? Wer sollte sie Ihrer Meinung nach setzen? Sind einheitliche Standards wünschenswert oder aufgrund der Bandbreite der verschiedenen Anwendungsfälle nicht praktikabel? Inwiefern macht es hierbei einen Unterschied, ob es sich um B2B- oder B2C- Plattformen handelt? In welchem Verhältnis steht Interoperabilität zu offenen Standards?

Neutralität im Sinne einer Gleichbehandlung aller Anwendungen und Anwender sollte als Grundsatz für den Betrieb der Plattform gefordert sein. Da, wo Plattformen den Zugang zu Märkten und die Kosten der Partizipation beeinflussen, fällt die Regulierung in den Fachbereich der Wettbewerbsbehörden. Der Ausgleich von Machtungleichgewichten zwischen Einzelnen und Plattformbetreibern ist zumindest in Teilen eine Frage des Verbraucherschutzes. Für die Durchsetzung von grundlegenden Forderungen wie Meinungsfreiheit und die Vertraulichkeit der persönlichen Kommunikation ist es notwendig, Plattformen auch als Ort des politischen Diskurses zu verstehen, wo dann höhere Anforderungen gelten. Für wirksame Regulierung ist es ebenfalls notwendig, an Plattformbetreiber und Anwendungsanbieter unterschiedliche Maßstäbe anzusetzen, auch wenn diese wie bei sozialen Netzwerken in einem Unternehmen vereint sind.

Welchen Plattformen kommt – auch aus wettbewerbsrechtlichen Gründen – eine besondere Stellung und auch Verantwortung zu und ergibt sich hieraus eine besondere Notwendigkeit der Regulierung beispielsweise hinsichtlich der Vorgabe von Neutralität und Interoperabilität?

Welche besondere Rolle kommt hierbei möglicherweise Suchmaschinen als erster Orientierungspunkt für Nutzerinnen und Nutzer im Internet zu?

Konkrete Plattformen mit einer besonderen Stellung sind diejenigen, die auf Grund ihres eigenen Wettbewerbserfolgs in ihrem Sektor dominierend geworden sind und. Beispiele sind Facebook als soziales Netzwerk, Twitter als Kurznachrichtendienst, Google als Anbieter von Suchdiensten oder Android und iOS als Plattformen für mobile Anwendungen. Diesen Beispielen ist gemein, dass sie Drittanbietern kontrolliert einen Zugang zum in der Plattform abgebildeten Markt bieten, und gleichzeitig selbst in diesem Markt als Anbieter auftreten. Daraus ergibt sich eine besondere Verantwortung zur Gleichbehandlung der Marktteilnehmer. Diese ist zum Beispiel für Plattformen für mobile Anwendungen nicht erfüllt, da dort Anwendungen nach Entscheidung des Plattformbetreibers zugelassen oder nicht zugelassen werden, ohne dass die Entscheidung begründet werden muss oder einer externen Revision unterliegt.

Eine besondere Notwendigkeit der Regulierung spezifisch für diese Plattformen ergibt sich daraus insofern, dass die Entwicklung am Markt ohne wirksame Regulierung erfolgt ist und Fehlentwicklungen korrigiert werden müssen. Es besteht eher eine grundsätzliche Notwendigkeit, für alle Anbieter und Betreiber gültige Maßstäbe festzulegen und durchzusetzen.

Teilweise wird eine Regulierung von infrastrukturähnlichen Plattformen und deren Verpflichtung zur Neutralität gegenüber vor- und nachgelagerten Diensten gefordert. Eine ex-post-Kontrolle wird als zu langsam und wenig wirksam angesehen. Wie lassen sich infrastrukturelevante Plattformen definieren und wie sollte die Regulierung konkret ausgestaltet werden?

Die Definition von infrastrukturelevanten Plattformen ist fließend, da sie der kulturellen und ökonomischen Entwicklung der Informations- und Güterströme und der Gewohnheiten der Gesellschaft folgt. Infrastruktur hat einen wesentlichen Einfluss auf das gesellschaftliche Leben. Insbesondere wenn Unterbrechungen in der Verfügbarkeit von Plattformen potentiell zu Schäden oder weitreichenden Auswirkungen auf das öffentliche Leben oder den politischen Prozess führen können, sollten diese als infrastrukturähnlich betrachtet werden. Wenn durch Machtübernahme oder Manipulation durch Dritte eine Beeinträchtigung politischer Grundrechte oder der inneren oder äusseren Sicherheit möglich ist, müssen auch Plattformen als kritische Infrastruktur gelten.

Wie stehen Sie zu Vorschlägen einer möglichen Regulierung solcher Plattformen, die inzwischen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung haben? Inwieweit bedarf es hier Vorgaben zur Absicherung von Meinungsfreiheit und -vielfalt?

Plattformen, die einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung haben, werden zu einem Ort des politischen Diskurses. In dem Masse, wie die journalistische Berichterstattung auf Plattformen veröffentlicht wird oder Bürgerforen sich online organisieren, wird der Zugang zu Plattformen und zum Internet im allgemeinen zur Voraussetzung für die Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben. Vermutlich ist dieser Zustand bereits erreicht. Zur Absicherung von Meinungsfreiheit und -vielfalt bedarf es daher der Möglichkeit zur Partizipation. Daraus kann zu einem ein Grundrecht auf Zugang zum Internet abgeleitet werden. Zum zweiten entsteht Regulierungsbedarf zur Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe aller Bürger an den Plattformen. Dies schliesst auch das Blockieren des Zugangs zum Internet und zu Plattformen zum Beispiel auf Grund von Urheberrechtsverletzungen aus. Die politische Meinungsbildung ist in einer Demokratie ein höheres Gut.

Welcher Änderungen bedarf es am regulatorischen Rahmen, damit dieser den Marktrealitäten der Plattformmärkte gerecht werden kann, bzw. welcher Änderungen bedarf es, um den rechtlichen Rahmen anwendbar zu machen und zu beschleunigen?

Keine Antwort.

Reichen die mit der Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorgesehenen Regelungsvorschläge, um auf die Besonderheiten der Plattformmärkte zu reagieren und um das zentrale Ziel, fairen Wettbewerb auf den digitalen Märkten sicherzustellen, tatsächlich zu erreichen?

Werden mit diesen Änderungen die Weichen ausreichend dafür gestellt, dass Kartellbehörden auch digitale Märkte und Plattformen überprüfen und effektiv gegen Missbrauch vorgehen können?

Die vorgeschlagenen Änderungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen insbesondere in Hinblick auf den Schutz vor Missbrauch von Marktmacht sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens nach Netzwerkeffekten und den sich daraus ergebenden Grössenvorteilen sowie dem Wechselaufwand für Nutzer erscheint vage. Eine konzeptionelle Trennung in Plattformbetreiber und Anwendungsanbieter, aus der sich Ansprüche an das eigene Wettbewerbsverhalten des jeweiligen Unternehmen ableiten lassen, scheint nicht abgebildet zu sein.

Welche Bedeutung hat die Entstehung des sog. „Internet of Things“, des maschinellen Lernens sowie der „Künstlichen Intelligenz“ für Plattformen, Interoperabilität und den entsprechenden Regelungsbedarf?

Welche Anforderungen stellen sie an die Maßnahmen für IT-Sicherheit? In welchem Zusammenhang stehen Interoperabilität, freie und offene Software und Überprüfbarkeit von Codes mit Fragen des Datenschutzes und der Privatsphäre? Welche Potentiale liegen aus Ihrer Sicht in nationalen oder europäischen Strategien zur Förderung und Entwicklung neuer Plattformen mittels Open Source Standards, Open Data und Cross-Plattform-Lösungen?

Die jüngste sprunghafte Entwicklung von Anwendungen der künstlichen Intelligenz und dem Einsatz von maschinellem Lernen verstärkt potentiell das Machtungleichgewicht insbesondere zwischen Verbrauchern und Plattformbetreibern. Es wird schwieriger zu verstehen, welche Schlüsse der Plattformbetreiber über den Verbraucher ziehen kann und inwiefern darauf diskriminierendes Verhalten basiert. Ansonsten sind Anwendungen der künstlichen Intelligenz beziehungsweise von maschinellem Lernen und Plattformen weitgehend unabhängige Themen.

Durch die Entwicklung zum „Internet of Things“ breiten sich vernetzte Computersysteme in bisher nicht erreichtem Masse in nahezu alle denkbaren Formfaktoren und Anwendungsfälle aus. Eine besonderer Regulierungsbedarf zu Fragen der Interoperabilität ergibt sich vermutlich nicht, da diese hinreichend durch den Wettbewerb am Markt sichergestellt werden kann. Wettbewerbsverzerrungen sind dort denkbar, wo Anbieter von Basisdiensten wie Internetzugängen oder Fernsehnetzen ihre Marktposition ausnutzen, um Marktdurchdringung mit einer geschlossenen Plattform zu erreichen. Transparenz über die zwischen Geräten und Plattformdiensten ausgetauschten Nutzerdaten sollte ein Ziel der Regulierung sein. Nutzer sollten der Datenübermittlung zustimmen müssen. Betreiber

sollten dafür haften, keine über den konkreten Einsatzzweck hinausgehenden Nutzerdaten zu übermitteln. Eine Anwendung und Konkretisierung der bestehenden Datenschutzrichtlinien ist hier denkbar. Ein Grundsatz der Datensparsamkeit sollte allgemein gelten.

Insbesondere in der Digitalwirtschaft spielen vor allem internationale Plattformen eine Rolle. Auf welcher Ebene (national, europäisch, international) besteht regulatorisch der beste Ansatzpunkt?

Welche Instrumente sind für die Regulierung in diesem Bereich geeignet? Wie gehen andere Länder mit den Herausforderungen der Plattformökonomie und ihrer Interoperabilität um? Wo gibt es Best-Practice- Beispiele? Wie bewerten Sie bereits bestehende Regelungsansätze bzw. Vorschläge?

Ein Anbieter oder Betreiber muss sich der Regulierung des Markts unterwerfen, in dem er auftritt. Durch die Tendenz zu dominierenden Plattformen ist es auch in der Zukunft wahrscheinlich, dass internationale Anbieter den nationalen und europäischen Markt wesentlich beeinflussen. Daran sollte sich die Regulierung ausrichten. Im Sinne der Bestrebungen zum Aufbau eines gemeinsamen europäischen Markts erscheint ein Ansatz auf EU-Ebene mit Umsetzung, Konkretisierung oder Ergänzung auf nationaler Ebene als erfolgversprechend.