



Sachstand

Interoperabilität bei Messengerdiensten

Zu den Interoperabilitätsverpflichtungen nach dem Digital Markets Act

Interoperabilität bei Messengerdiensten

Zu den Interoperabilitätsverpflichtung nach dem Digital Markets Act

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 050/22
Abschluss der Arbeit: 13. September 2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Vorbemerkungen	4
2.	Einführung und Systematik	5
3.	Spezielle Regelungen für die Interoperabilität bei Messengerdiensten	6
3.1.	Begriffsbestimmung	6
3.2.	Pflichtenkatalog	7
3.3.	Ermächtigung der KOM zur Ergänzung und Konkretisierung der Vorschriften	7
4.	Datenschutz bei der Interoperabilität von Messengerdiensten	8
5.	Gesetzgebungsverfahren und Inkrafttreten	9

1. Fragestellung und Vorbemerkungen

Der Fachbereich Europa wurde beauftragt, darzustellen, welche speziellen Regelungen der im Juli 2022 vom Unionsgesetzgeber angenommene Digital Markets Act für die Interoperabilität sog. Messengerdienste trifft. Weiterhin ist für den Auftraggeber von Interesse, welche Einzelheiten einer Verpflichtung zur Gewährleistung der Interoperabilität im Digital Markets Act nicht im Detail geregelt werden. Schließlich wird nach dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens, dem voraussichtlichen Inkrafttreten und dem Geltungsbeginn des Rechtsakts und ggf. notwendigen Umsetzungsschritten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) gefragt.

Die im Juli 2022 vom Europäischen Parlament (EP) und dem Rat der Europäischen Union (Rat) angenommene Verordnung über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Digital Markets Act – DMA)¹ normiert unter anderem Regelungen, die marktdominierende Anbieter nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienste (Messengerdienste,² wie z.B. WhatsApp, Facebook-Messenger, iMessage und Instagram Messenger), dazu verpflichten, die Interoperabilität ihrer Dienste mit denen anderer Diensteanbieter zu gewährleisten.

Mit dem vorliegenden Sachstand wird aufgezeigt, welche Regelungen der DMA hinsichtlich der vorgenannten Verpflichtung trifft. In einem weiteren Schritt werden die Rechtsetzungs- und Durchführungsermächtigungen aufgezeigt, mit denen der Unionsgesetzgeber die Europäische Kommission (KOM) ausstattet, um rechtliche Detailregelungen zu treffen, technische Anforderungen näher zu bestimmen und diese an künftige Entwicklungen anzupassen. Weiterhin wird auf die Datenschutzregelungen des DMA hinsichtlich der Interoperabilität von Messengerdiensten hingewiesen. Abschließend werden der Stand des Gesetzgebungsverfahrens zum DMA, sein Inkrafttreten und der Geltungsbeginn des Rechtsakts erläutert.

1 Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), in der Fassung des Kompromisstextes ([RatsdokNr. PE-CONS 17/22](#)) gem. Vermerk des Generalsekretariats des Rates ([Ratsdok.Nr. 11112/22](#)) vom 11. Juli 2022.

2 Messengerdienste unterfallen im DMA regulatorisch dem Begriff der nummernunabhängigen interpersonellen Kommunikationsdienste (Vgl. Art. 2 Ziff. 9 DMA i.V.m. Art. 2 Ziff. 7 der [Richtlinie \(EU\) 2018/1972](#) vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK). Sie umfassen insbesondere Nachrichten-, Internettelefonie- und Videotelefoniedienste, die im Gegensatz zu klassischen Telekommunikationsdiensten wie Telefonie oder SMS über das offene Internet erbracht werden. Ihre Nutzung ist nicht an einen bestimmten Festnetz- oder Mobilfunkanschluss gebunden. Vgl. *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, Interoperabilität zwischen Messengerdiensten – Überblick der Potenziale und Herausforderungen, Bonn, 2021, S. 4; online abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Digitales/OnlineKom/diskussionspapier_IOP.pdf?blob=publicationFile&v=3 (zul. abgerufen am 13. September 2022), Achleitner, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022; S. 359 ff. (363). Zur begrifflichen Abgrenzungsproblematik vgl. WIK-Consult, Interoperabilitätsvorschriften für digitale Dienste, Studie für die Bundesnetzagentur, Bad Honnef, 2022, S. 78 ff. online abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Digitalisierung/Technologien/Onlinekomm/Studie_Interoperabilit%C3%A4tsvorschriftenDigiDienste.pdf?blob=publicationFile&v=1 (zul. abgerufen am 13. September 2022).

Grundlage für die vorliegende Bearbeitung bildet die von EP und Rat angenommene Kompromissfassung³ des Verordnungstextes, da die Verordnung noch nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht wurde.

Mit Blick auf die Fragestellung und zur Lesevereinfachung sollen im vorliegenden Sachstand die Regelungen auf Messengerdienste bezogen dargestellt werden. Im Verordnungstext des DMA werden Messengerdienste unter dem Fachterminus der nummernunabhängigen interpersonellen Kommunikationsdienste gefasst.

2. Einführung und Systematik

Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung digitaler Dienste und Online-Plattformen für die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarkts⁴ und auf die spürbare Begrenzung des Wettbewerbs⁵ durch große, marktdominierende Unternehmen⁶ zielt der Unionsgesetzgeber auf eine Erneuerung und Ergänzung der Wettbewerbsregeln für den Digitalmarkt. In Abkehr von der bisher insbesondere über kartellrechtliche Verfahren bewerkstelligten Ex-Post-Sanktionierung marktbeherrschender und wettbewerbsverzerrender Praktiken setzt der DMA auf eine effiziente Ex-Ante-Regulierung, die auf die besonderen Bedingungen der digitalen Märkte zugeschnitten ist.⁷

Hierzu sieht der DMA in einem ersten Schritt ein Verfahren zur Klassifizierung großer, marktdominierender Unternehmen als sog. Torwächter (Gatekeeper) vor, denen ein Katalog von Verboten und Geboten auferlegt wird. Er erfasst dabei insgesamt zehn sog. Plattformdienste⁸ (Art. 2 Abs. 2 DMA), darunter Messengerdienste (nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste gem. Art. 2 Abs. 2 lit. e) DMA).

3 Siehe Fn. 1.

4 Vgl. ErwGr 1 DMA.

5 Vgl. ErwGr 2 und 6 DMA.

6 In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden hier insbesondere Meta, Apple, Microsoft, Amazon und Google angeführt. So etwa *Achleitner*, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022; S. 360; *Gerpott*, Interoperabilität von Messenger-Diensten und sozialen Netzwerken großer Online-Plattformen, Computer und Recht, 2/2022, S. 133.

7 Vgl. *Achleitner*, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022, S. 360.

8 Im Einzelnen sind dies: Online-Vermittlungsdienste (z.B. Amazon Marketplace, Appstore), Online-Suchmaschinen (z.B. Google), Online-Dienste sozialer Netzwerke (z.B. Facebook/Meta), Video-Sharing-Plattform-Dienste (z.B. YouTube), nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste (z.B. WhatsApp), Betriebssysteme (z.B. Android, iOS), Cloud-Computing-Dienste (z.B. Amazon Web Services), Werbedienste (z.B. Google Ads), Webbrower (z.B. Chrome) und virtuelle Assistenten (z.B. Amazon Alexa, Siri, Google Assistant). Für die Zuordnung von Anbietern/Marken vgl. *Achleitner*, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022, S. 360.

Die Klassifizierung eines Unternehmens oder einer Plattform als Torwächter, für den der Verbots- und Gebotskatalog des DMA Wirkung entfaltet, erfolgt durch die KOM in dem Benennungsverfahren gem. Art. 3 DMA anhand klar definierter quantitativer Kriterien⁹ (Art. 3 Abs. 2 DMA). Sind diese erfüllt, wird (widerlegbar)¹⁰ vermutet, dass ein Unternehmen oder eine Plattform erhebliche Auswirkung auf den Binnenmarkt hat, ein für gewerbliche Nutzer wichtiges Zugangstor zu Endverbrauchern kontrolliert und eine feste und dauerhafte Position innehat oder alsbald erreicht (qualitative Kriterien gem. Art. 3 Abs. 1 DMA). Die KOM kann auf der Grundlage einer Marktuntersuchung auch Unternehmen oder Plattformen als Torwächter benennen, die zwar die Schwellenwerte gem. Art. 3 Abs. 2 DMA nicht erreichen, jedoch die qualitativen Kriterien gem. Art. 3 Abs. 1 DMA erfüllen (Art. 3 Abs. 8 DMA). Mit Benennungsbeschluss der KOM (Art. 3 Abs. 4 DMA) benannte Torwächter haben binnen sechs Monaten dem Pflichtenkatalog des DMA zu entsprechen (Art. 3 Abs. 10 DMA).

Es wird vermutet, dass die KOM bis zur Jahresmitte 2023 etwa 15 Plattformen, darunter Alphabet, Meta und Microsoft, als Torwächter benennen wird.¹¹

3. Spezielle Regelungen für die Interoperabilität bei Messengerdiensten

Für das Plattformdienstsegment der Messengerdienste stellt der Unionsgesetzgeber fest, dass ein Mangel an Interoperabilität ihrer Dienste große Digitalunternehmen in die Lage versetzt, ganze Plattformökosysteme zu beherrschen und kleineren Wettbewerbern den Marktzugang zu erschweren. Er strebt daher an, die marktdominierenden Unternehmen zu verpflichten, die Interoperabilität mit bestimmten grundlegenden Funktionen ihrer Messengerdienste für Drittanbieter solcher Dienste sicherzustellen.¹²

3.1. Begriffsbestimmung

Der DMA definiert „Interoperabilität“ als die Fähigkeit, Informationen auszutauschen und die über Schnittstellen oder andere Lösungen ausgetauschten Informationen beiderseitig zu nutzen, sodass alle Hardware- oder Softwarekomponenten mit anderer Hardware und Software auf die vorgesehene Weise zusammenwirken und bei Nutzern auf die vorgesehene Weise funktionieren (Art. 2 Nr. 29 DMA).¹³

9 Die Norm bestimmt folgende Schwellenwerte: entweder einen europäischen Jahresumsatz von mind 7,5 Mrd. Euro oder eine Marktkapitalisierung von mindestens 75 Mrd. Euro sowie einen Bestand von mind 45 Mio. monatlich aktiver Endnutzer und 10.000 jährlich aktiver gewerblicher Endnutzer. Zudem muss ein zentraler Plattformdienst in mindestens drei EU- Mitgliedstaaten erbracht werden.

10 Gem. Art. 3 Abs. 5 DMA.

11 Vgl. Achleitner, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022, S. 360.

12 ErwGr 64 DMA.

13 Interoperabilität wird in der Literatur als Fähigkeit unterschiedlicher IT-Systeme verstanden, möglichst nahtlos durch übertragende Daten und darauf basierenden Funktionsverknüpfungen miteinander zusammenzuarbeiten, wobei speziell bei Messenger die Möglichkeit im Mittelpunkt steht, dass Nutzer auch mit konkurrierenden Messenger kommunizieren können ohne sich bei diesen anmelden oder zusätzliche Software installieren zu müssen. Vgl. Gerpott, Torsten, Interoperabilität von Messenger-Diensten und sozialen Netzwerken großer Online-Plattformen, Computer und Recht, 2/2022, S. 135.

3.2. Pflichtenkatalog

Ein als Torwächter benanntes Unternehmen ist dazu verpflichtet, für die Interoperabilität von sog. „grundlegenden Funktionen“ seines Kommunikationsdienstes mit denen anderer Anbieter zu sorgen, indem er auf Antrag und kostenlos die im Sinne der Interoperabilität erforderlichen technischen Schnittstellen oder ähnliche Lösungen bereitstellt (Art. 7 Abs. 1 DMA).

Die „grundlegenden Funktionen“ umfassen dabei, soweit der Torwächter diese auch für die eigenen Endnutzer selbst bereitstellt, Ende-zu-Ende-Textnachrichten zwischen zwei einzelnen Endnutzern und den Austausch von Bildern, Sprachnachrichten, Videos und anderen angehängten Dateien bei der Ende-zu-Ende-Kommunikation zwischen zwei einzelnen Endnutzern. Die Verpflichtung des Torwächters zur Gewährleistung dieser grundlegenden Funktionen gilt direkt im Anschluss an die Benennung als Torwächter (Art. 7 Abs. 2 lit. a DMA).

Innerhalb von zwei Jahren nach der Benennung als Torwächter muss dieser auch für die Möglichkeit von Ende-zu-Ende-Textnachrichten innerhalb von Gruppen einzelner Endnutzer und den Austausch von Bildern, Sprachnachrichten, Videos und anderen angehängten Dateien bei der Ende-zu-Ende-Kommunikation zwischen einer Gruppenunterhaltung und einem einzelnen Endnutzer sorgen (Art. 7 Abs. 2 lit. b DMA).

Binnen vier Jahren nach seiner Benennung muss ein Torwächter Ende-zu-Ende-Sprachanrufe zwischen zwei einzelnen Endnutzern, Ende-zu-Ende-Videoanrufe zwischen zwei einzelnen Endnutzern, Ende-zu-Ende-Sprachanrufe zwischen einer Gruppenunterhaltung und einem einzelnen Endnutzer sowie Ende-zu-Ende-Videoanrufe zwischen einer Gruppenunterhaltung und einem einzelnen Endnutzer ermöglichen (Art. 7 Abs. 2 lit. c DMA).

3.3. Ermächtigung der KOM zur Ergänzung und Konkretisierung der Vorschriften

Art. 7 DMA erlegt Torwächtern eine Reihe von Verpflichtungen zur Interoperabilität von Messengerdiensten auf. Allerdings bestimmt die Vorschrift nicht, wie diese Maßnahmen in technischer Hinsicht umzusetzen sind.¹⁴ Um solche technischen Bestimmungen zu präzisieren sowie Änderungen vornehmen zu können, vermittelt der DMA der KOM – außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens – konkrete Rechtsetzungsbefugnisse.

Der KOM wird zunächst die Befugnis zum Erlass von Durchführungsrechtsakten¹⁵ übertragen, um einerseits Maßnahmen festzulegen, die ein Torwächter zu ergreifen hat, um den Verpflichtungen

14 Vgl. Achleitner, Digital Markets Act beschlossen: Verhaltenspflichten und Rolle nationaler Wettbewerbsbehörden, NZKart 2022, S. 360.

15 Durchführungsrechtsakte (Art. 291 Abs. 2 AEUV) sind dazu bestimmt, die einheitliche Durchführung verbindlicher Rechtsakte der EU (Basisrechtsakte) durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Sie dienen vor allem der einheitlichen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder Ausgestaltung konkretisierungsbedürftiger Regelungsstrukturen. Die Übertragung der entsprechenden Befugnisse erlaubt der KOM, ausfüllende oder konkretisierende Normsetzung zu betreiben (*Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 76. EL Mai 2022, Art. 291 AEUV, Rn. 27). Die Übertragung der Durchführungsbefugnisse erfolgt mit dem jeweiligen Basisrechtsakt, dessen Durchführung nach einheitlichen Bedingungen verlangt; vgl. *Gellermann*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 291 AEUV, Rn. 15.

aus Art. 7 DMA wirksam nachzukommen und andererseits um Form, Inhalt und sonstige Einzelheiten der technischen Maßnahmen zu bestimmen sowie detaillierter Regelungen für die Anwendung von operativen und technischen Vorkehrungen im Hinblick auf die Umsetzung der Interoperabilität von Messengerdiensten zu erlassen (Art. 8 Abs. 2 sowie Art. 46 Abs. 1 lit. b) und c) DMA).

Mit der Übertragung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte¹⁶ wird der KOM zudem die Befugnis übertragen, die Liste der „grundlegenden Funktionen“ aus Art. 7 Abs. 2 DMA zu ändern, indem Funktionen aufgenommen oder gestrichen werden. Die KOM erhält auch die Befugnis, die Verpflichtungen aus Art. 7 DMA zu ergänzen, indem sie festlegt, auf welche Art und Weise diese Verpflichtungen zu erfüllen sind, damit ihre wirksame Einhaltung gewährleistet ist (Art. 12 Abs. 3 und Abs. 4 DMA).

4. Datenschutz bei der Interoperabilität von Messengerdiensten

Hinsichtlich des Datenschutzes bei der Sicherstellung der Interoperabilität von Messengerdiensten müssen die als Torwächter benannten Unternehmen dafür sorgen, dass das Sicherheitsniveau, ggf. einschließlich der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, welches sie ihren eigenen Endnutzern bieten, auch bei allen interoperablen Diensten beibehalten wird (Art. 7 Abs. 3 DMA).

Außerdem muss gewährleistet sein, dass die Maßnahmen im Einklang mit anwendbarem Recht, insbesondere mit der Datenschutz-Grundverordnung,¹⁷ der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation,¹⁸ den Rechtsvorschriften in Bezug auf Cybersicherheit, Verbraucherschutz, Produktsicherheit sowie den Anforderungen an die Barrierefreiheit durchgeführt werden (Art. 8 Abs. 1 DMA).

16 Delegierte Rechtsakte sind solche ohne Gesetzescharakter, welche die Kommission zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines betreffenden Gesetzgebungsaktes erlassen kann (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Sie dienen vor allem der Detailregelung und ermöglichen es der Kommission, den Gesetzgebungsakt ggf. zu aktualisieren und an neuere Entwicklungen anzupassen, ohne dass es hierzu eines neuerlichen Gesetzgebungsverfahrens unter Beteiligung des Europäischen Parlaments bedarf. *Gellermann*, in: *Streinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 290 AEUV, Rn. 6, 7)

17 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1–88.

18 Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37–47.

5. Gesetzgebungsverfahren und Inkrafttreten

Unter Verweis auf die legislative Entschließung des EP vom 20. Oktober 2020¹⁹ legte die Europäische Kommission am 15. Dezember 2020 ihren Verordnungsvorschlag für ein Gesetz über Digitale Märkte (DMA)²⁰ vor, den sie auf Art. 114 AEUV stützte.

Nach interinstitutionellen Verhandlungen im sog. informellen Trilog, in denen der ursprüngliche Kommissionsentwurf mehrfach geändert wurde, nahm zunächst das EP den Verordnungstext in der Kompromissfassung am 5. Juli 2022 an. Am 18. Juli 2022 folgte die Annahme durch den Rat.

Derzeit steht lediglich die Unterzeichnung des durch das EP und den Rat angenommenen DMA durch die Präsidentin des EP und den Präsidenten des Rates aus.²¹ Anschließend wird der DMA im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (Art. 297 Abs. 1 AEUV).

Der DMA tritt zwanzig Tage nach seiner Veröffentlichung in Kraft (Art. 54 S. 1 DMA). Durch die Bestimmungen aus Art. 54 S. 2 DMA wird der Geltungsbeginn des DMA auf sechs Monate nach dessen Inkrafttreten verschoben. Davon ausgenommen sind Art. 3 Abs. 6 und 7 sowie die Art. 40 und 46 bis 50 (Art. 54 S. 3, 1. HS DMA). Diese Normen erfassen die Befugnisse der KOM zum Erlass von Durchführungs- und delegierten Rechtsakten sowie von Leitlinien zur Durchsetzung des DMA. Die Art. 42 und 43 DMA gelten erst ab dem 25. Juni 2023 (Art. 54 S. 3, 2. HS DMA).

Bei dem DMA handelt es sich um eine Verordnung, die gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar, d. h. ohne nationalen Umsetzungsakt, in jedem Mitgliedsstaat gilt.

Fachbereich Europa

19 EP, Legislative Entschließung (P9_TA(2020)0272) vom 20. Oktober 2020 mit Empfehlungen an die Kommission zum Gesetz über digitale Dienste: Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts (2020/2018(INL)).

20 KOM, Vorschlag für eine Verordnung über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte) vom 15. Dezember 2020 ([KOM\(2020\) 842 endg.](#)).

21 Vgl. EP, Legislative Observatory, Procedure 2020/0374(COD), Digital Markets Act, online abrufbar unter: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0374\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0374(OLP)) (zul. abgerufen am 13. September 2022).