

Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. zum Vorschlag der EU-Kommission über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung

19.10.2022

Vorbemerkungen

Der **Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.** ist die Interessenvertretung für Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Die Grundlage für diese Wirtschaft ist die intelligente Verbindung von Daten und Kreativität bei gleichzeitig maßgeblicher Orientierung an ethischen Prinzipien. Als Impulsgeber, Wegweiser und Beschleuniger digitaler Geschäftsmodelle vertritt der BVDW die Interessen der digitalen Wirtschaft gegenüber Politik und Gesellschaft und setzt sich für die Schaffung von Markttransparenz und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen ein. Sein Netzwerk von Expertinnen und Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.

Kontakt:

Katharina Rieke
Bereichsleiterin Politik und Gesellschaft
T: +49 30 206 218 617
rieke@bvdw.org

Überblick

Am 25. November 2021 hat die Europäische Kommission ihren Gesetzesvorschlag über die Transparenz und das Targeting von politischer Werbung vorgelegt.

Laut EU-Kommission müssen Menschen im Zeitalter des digitalen Wandels leicht erkennen können, ob sie bezahlte politische Inhalte sehen – sowohl im Internet als auch auf Papier –, und sie müssen sich an offenen Debatten beteiligen können, die frei von Desinformation, Einflussnahme und Manipulation sind. Die EU-Kommission hat diesen Gesetzesvorschlag vorgelegt, da sie die Menschen in die Lage versetzen möchte, eindeutig zu erkennen, wer aus welchem Grund eine politische Anzeige geschaltet hat.

Wahlen und Politik sind ein grundlegender Bestandteil der Demokratie. Neue Verordnungen können dazu beitragen, dass Wahlen offen, transparent und rechenschaftspflichtig bleiben. Der BVDW unterstützt daher das Vorhaben der EU-Kommission, die europäischen Transparenzvorschriften für politische Werbung zu

harmonisieren und zu verbessern. Der BVDW ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Auseinandersetzung mit diesem Thema aktuell wichtiger denn je ist. Insbesondere bei solch einem sensiblen Thema ist es besonders bedeutend, dass die Verordnung Rechtssicherheit für alle relevanten Akteure schafft, um unbeabsichtigte Folgen zu vermeiden und die gemeinsamen Ziele, wie sie auch im Aktionsplan für Demokratie der EU festgelegt sind, zu erreichen.

Dies gelingt aus Sicht des BVDW nur, wenn die EU es schafft, den Rechtsrahmen sinnvoll zu gestalten und praxisbezogen zu betrachten. Der Rechtsrahmen muss außerdem in die bereits bestehende Regulierung, insbesondere die Datengesetzgebung, eingebettet werden. Denn die digitale Gesetzgebung der EU wird immer komplexer. Der europäische Gesetzgeber sieht definitiv den Stellenwert der digitalen Welt für Europa und erkennt die Entwicklungen im Markt. Es ist jedoch aus Verbandssicht festzustellen, dass die Digitalisierung von allen Seiten reguliert werden soll. Auch wenn die Erkenntnis richtig ist, dass uns die Digitalisierung vor neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen stellt, darf daraus nicht resultieren, dass wir unterschiedlichste Gesetzgebungen erarbeiten, ohne zu reflektieren, ob diese mit bestehenden Vorschriften kompatibel sind und wie all diese verschiedensten Regulierungen zusammenspielen sollen. Der BVDW sieht hier die Gefahr, dass zu viel legislativer Aktionismus kontraproduktiv ist und allen Beteiligten der Überblick zu entgleiten droht. Zwischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), ePrivacy-Richtlinie oder einer eventuell künftigen Verordnung, AVMD-Richtlinie, TCO-Richtlinie, Digital Services Act (DSA), Digital Markets Act (DMA), Data Governance Act, einem Data Act und Regelungen zu politischer Werbung und Desinformationen ist es herausfordernd, ein kohärentes System zu schaffen, das Rechtssicherheit für alle Seiten gewährleistet. Der BVDW möchte die EU-Institutionen daher auffordern, oft genug innezuhalten, sich dieses Konstrukts bewusst zu werden und das große Ganze nicht aus dem Blick zu verlieren.

Der BVDW möchte sich mit einigen konkreten Punkten an der Debatte rund um diesen Gesetzesvorschlag beteiligen.

Zusammenfassung:

- Die Definition „politische Werbung“ muss enger und konkreter gefasst werden.
- Die Sorgfalts- und Transparenzpflichten der Verordnung müssen auf ihre Umsetzbarkeit in der Praxis geprüft werden.

- Es darf kein indirektes Verbot datengetriebener Werbung festgeschrieben werden. Hier gibt es insbesondere in der LIBE-Stellungnahme Ansätze, die kontraproduktiv sind.

Details

1. Definition „politischer Werbung“

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Verordnung klarstellt, welche Akteure und welche Inhalte den Verpflichtungen in Bezug auf politische Werbung unterliegen. Jede Rechtsvorschrift, die die Herausforderung dieser Definitionen nicht löst, wird zwangsläufig auf Probleme bei der Durchsetzung stoßen. Daher möchten wir betonen, dass die Definition der politischen Werbung der Ausgangspunkt ist und aus unserer Sicht noch verbessert werden muss.

Aktuell ist die Definition in Artikel 2 (2) des Vorschlags so weit gefasst, dass theoretisch jegliche Werbung darunterfallen könnte. Insbesondere drei Aspekte sollten bei der Definition überdacht werden. Zum einen geht es um die Klärung der Frage, welche Werbebotschaften als „geeignet“ angesehen werden könnten, „Wahlen oder Regulierungsprozesse zu beeinflussen“. Sind hier beispielsweise auch Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen zum Thema Klimawandel miteinzubeziehen? Zum anderen muss auch geklärt werden, wie „rein private/kommerzielle“ Botschaften von Unternehmen definiert und identifiziert werden sollen. Drittens ist aktuell im Gesetzestext noch nicht explizit mit aufgenommen, dass es nur um entgeltliche politische Werbung geht. Auch wenn die EU-Kommission kommuniziert, dass es nur um bezahlte politische Inhalte gehen soll, kommt dies nicht im Text der Definition als Kriterium vor.

Abschließend sieht es der BVDW kritisch, dass die Definition in ihrer Gestaltung mit einem Punkt a) und einem Punkt b) einzelne und voneinander losgelöste Faktoren schafft, die die Definition noch einmal breiter aufstellen, als wenn die Punkte kumulativ zu betrachten wären.

2. Umsetzung der Sorgfalts- und Transparenzpflichten

Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die betroffenen Unternehmen die Sorgfalts- und Transparenzpflichten der Verordnung erfüllen können. Um das Ziel der Gesetzgebung zu erreichen, müssen alle Parteien zusammenarbeiten, denn nicht immer sind alle Informationen in Bezug auf eine Werbeausspielung für jedes Unternehmen in der Kette vorhanden. Hier sollten auch die neuen Transparenzpflichtungen des Digital Services Act betrachtet werden, die bereits ein erhöhtes Schutz- und Transparenzniveau vorschreiben. Auch im Rahmen des

DSA müssen neue technische Wege entwickelt werden, um die Anforderungen zu erfüllen. Noch darüber hinausgehende Transparenzanforderungen in Bezug auf die Kategorie politischer Werbung können gerechtfertigt sein, müssen aber in der Praxis umsetzbar bleiben und dürfen Unternehmen nicht überlasten. Beispielsweise müssen die in Art. 7 (1) und (2) geforderten Informationen in Bezug auf Transparenz auf die spezifischen Unternehmen angepasst werden. Sie sind für klassische Medienanbieter, insbesondere Live-Medien, schwierig umzusetzen, ohne auf zusätzliche technische Mittel zurückzugreifen. In einem Werbeblock im TV können z. B. nicht alle Transparenzanforderungen auf effektive Art und Weise abgebildet werden.

Dem BVDW ist es zudem wichtig zu betonen, dass es auch Selbstregulierungsansätze im digitalen Ökosystem gibt, die die technische und operative Ermöglichung von Transparenz bei politischer Werbung bereits in Angriff nehmen und allen Marktteilnehmern dabei helfen, den Anforderungen in der Kette gerecht zu werden. Auch sollte im Gesetzesvorschlag festgehalten werden, dass Unternehmen am Ende der Kette auf Informationen zur auszuspielenden politischen Werbung von Unternehmen am Anfang des Prozesses angewiesen sind und sich zu einem gewissen Grad auf diese Informationen verlassen müssen, da sie nicht alle Informationen selbst vorliegen haben. Die Sorgfaltspflichten sollten somit mit einem „Good Faith“-Prinzip abgerundet werden.

Im Zusammenhang mit den laufenden Beratungen im Rat der EU schlug beispielsweise die französische Ratspräsidentschaft als Kompromiss vor, dass Unternehmen im letzten Monat vor einer Wahl oder einem Referendum bei politischen Anzeigen innerhalb von 48 Stunden nach einer Meldung des Verstoßes gegen die Verordnung reagieren müssen. Dies wäre für Unternehmen gar nicht leistbar und würde nur dazu führen, dass zu viele Anzeigen heruntergenommen werden würden, was wiederum dem hohen Gut der Meinungsfreiheit entgegenstehen würde. Auch birgt dieser Vorschlag das Risiko, dass strenge Entfernungsfristen und die damit einhergehende Umsetzungsherausforderung für betroffene Unternehmen von politischen Mitbewerbern missbraucht werden könnten, um die Entfernung einer Anzeige herbeizuführen. Die gestellten Anforderungen müssen daher gut ausgelotet sein, um ihr Ziel zu erreichen.

3. Amplifikation

In Anbetracht der Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments und unter Berücksichtigung diverser Aussagen, insbesondere der deutschen Bundesregierung im Europäischen Rat,

möchte der BVDW auch weitere Positionen zum Thema datengetriebener Werbung in die aktuelle Debatte einbringen.

Wir möchten vor allem unsere Besorgnis über mehrere Vorschläge zum Ausdruck bringen, die in die ausschließliche Zuständigkeit des LIBE-Ausschusses fallen (Art. 12 (1) und (2)): ÄÄ 17, 18, 19, 20, 21, 65, 66).

Der BVDW unterstützt das Ziel des Gesetzgebers, den Missbrauch personenbezogener Daten für datengetriebene politische Werbung zu vermeiden. Allerdings darf dies nicht einem ganzheitlichen Verbot jeglicher datengetriebener Werbung gleichkommen.

In Änderungsantrag 65 des LIBE heißt es beispielsweise:

„Ad delivery techniques that involve the processing of provided, observed or inferred personal data in the context of political advertising shall be prohibited.“

Die gewählte Definition im Entwurf der LIBE-Stellungnahme von „ad delivery techniques“ ist so weit gefasst, dass diese die Verwendung jeglicher personenbezogenen Daten zur Bestimmung der Zielgruppe für eine politische Werbung mit Hilfe automatisierter Mittel verbietet. Der vage Verweis auf „personenbezogene Daten“ könnte alle Arten von Ausspielungen (d. h. auch kontextbezogene) verbieten. Um beispielsweise politische Anzeigen in der richtigen Sprache schalten zu können, müssen die Anbieter von Werbediensten wissen, welche Spracheinstellung der Nutzer hat; oder um politische Anzeigen für das entsprechende Land schalten zu können, müssen die Anbieter von Werbediensten wissen, in welchem Land sich die Nutzerin oder der Nutzer befindet.

Zweitens könnte ein solches Verbot unbeabsichtigte Auswirkungen auf alle Arten von Werbung haben, unabhängig von ihrem politischen Charakter. Denn politische Werbung wird in der Verordnung – wie oben beschrieben – sehr weit definiert.

Der BVDW ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Einführung mehrerer neuer Begriffe im LIBE-Ausschuss, einschließlich der Begriffe „ad delivery techniques“ (ÄÄ 21), „provided data“ (ÄÄ 17), „observed data“ (ÄÄ 18), „inferred data“ (ÄÄ 19) und die damit verbundenen Änderungen des Begriffs „targeting techniques“ (ÄÄ 20) nicht zielführend sind und eine Inkohärenz mit der bestehenden Datenschutzgesetzgebung, insbesondere der DSGVO, hervorruft.

Umgekehrt möchten wir darauf hinweisen, dass es eine gute Gelegenheit gibt, den Text an den kürzlich vereinbarten DSA anzugleichen, in welchem Grenzen für die Nutzung sensibler personenbezogener Daten für gezielte Werbung festgelegt

wurden: „Anbieter von Online-Plattformen dürfen den Empfängern von Diensten keine Werbung präsentieren, die auf einem Profiling im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2016/679 basiert und besondere Kategorien sensibler Daten gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 verwendet.“

Das Gleiche gilt für das Thema Jugendschutz. Auch hier sollte man sich am Ergebnis des DSA orientieren. Artikel 2a des Entwurfs der LIBE-Stellungnahme zu politischer Werbung sieht vor, dass datengetriebene politische Werbung nicht für Minderjährige ausgespielt werden darf. Aber auch hier gibt es wieder das Problem, dass dies einem Verbot gleichkommt, da ein Unternehmen nicht immer wissen kann, ob Minderjährige vor dem Rechner oder Smartphone sitzen. Im DSA wurde ein angemessener Kompromiss gefunden, der auch in diesem Zusammenhang beachtet werden sollte.