

# Online-Werbung neu denken

## EU-Kommission sollte beim Verbot von personalisierter Werbung vorangehen

Wenn sich digitale Angebote fast ausschließlich über personalisierte Werbung finanzieren, birgt das erhebliche Gefahren für die Demokratie, den sozialen Zusammenhalt, die informationelle Selbstbestimmung, das Klima und die nationale Sicherheit. Mit dem Gesetz über Digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) und der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) hat die EU wichtige Grundsteine zum Schutz von Online-Nutzer:innen gelegt. Gleichzeitig zeigen Reaktionen großer Unternehmen auf diese Regelungen, dass ein Paradigmenwechsel im Online-Werbemarkt erforderlich bleibt, da die Freiheit vor manipulativen Praktiken durch die Werbeindustrie beharrlich untergraben wird. Auch der kürzlich veröffentlichte „Digital Fairness“-Check<sup>1</sup> kommt zu dem Schluss, dass das EU-Verbraucher:innenrecht nicht ausreicht, um Bedenken hinsichtlich der kommerziellen Personalisierung im digitalen Raum auszuräumen. Als Teil der digitalen Infrastruktur sollten Plattformen sich von der Überwachung Einzelner zu Vermarktungszwecken lösen. Alternative (z. B. kontextbasierte) Werbemodelle eröffnen Möglichkeiten, Menschen jenseits des allgegenwärtigen Trackings und Targetings zu erreichen und sie dadurch in Datenverarbeitungsprozessen zu schützen. Um alternative Werbemodelle zu stärken, sollte die neue EU-Kommission digitale Fairness ernst nehmen und ein Verbot von personalisierter Werbung auf den Weg bringen.

### Tracking für personalisierte Werbung: riskant bis schädlich für Demokratie und Umwelt

Personalisierte Werbung finanziert heute den Großteil der Angebote im Internet. Alphabet, das Mutterunternehmen von Google, generiert nach eigenen Angaben 76 %<sup>2</sup> seines Umsatzes durch Werbung, Meta, das Mutterunternehmen von Facebook und Instagram, 97 %<sup>3</sup>. Online wird individuelles Verhalten für Werbezwecke detailliert verfolgt<sup>4</sup>, um Werbesegmente und Profile zu erstellen. Diese dienen Verhaltensvorhersagen und personalisierter Werbeplatzierung. Wer digitale Werbeflächen bereitstellt, lässt anhand detaillierter Informationen das Verhalten einzelner Nutzer:innen abschätzen, um Werbetreibenden eine passgenaue Vermarktung anzubieten. Diese personenbezogenen Informationen werden in der Regel über Plattformen, Webseiten, Apps und sonstige Online-Angebote, aber auch verschiedene Geräte und lange Zeiträume hinweg gesammelt und als Verkaufsgrundlage für die Versteigerung von Werbeplätzen in Echtzeit (Real Time Bidding) genutzt<sup>5</sup>. Online-Verhalten zum Zweck der Personalisierung von Werbung zu verfolgen, kann aus Vermarktungssicht attraktiv sein, birgt jedoch hohe gesellschaftliche Risiken.

### Die Tracking-basierte Personalisierung von Werbung ...

1. **... birgt eine Gefahr für Demokratie und sozialen Zusammenhalt.** Bekannte Risiken und schädliche Effekte reichen von Diskriminierung<sup>6</sup> über Manipulation<sup>7</sup> und Desinformation<sup>8</sup> bis zu Hass und Hetze<sup>9</sup>. Eine Metastudie<sup>10</sup> zeigt: In Demokratien korreliert die Nutzung (oft werbefinanzierter) digitaler Medien mit gesellschaftlicher Polarisierung und dem Verlust von Vertrauen in Institutionen. Zudem kann durch die Verbreitung politischer Botschaften über Werbeanzeigen die Weltwahrnehmung Einzelner beeinflusst und damit der öffentliche Diskurs manipuliert werden<sup>11</sup>. Ein populäres Beispiel hierfür ist die „Cambridge Analytica“-Kampagne zum Brexit<sup>12</sup>. Bislang scheitern Plattformen wie TikTok laut einer Untersuchung<sup>13</sup> daran, das Verbot von politischer Werbung

- umzusetzen. Über Werbezzielgruppen (Segmente) wie z. B. „deutsches Militär“, „Richterin“, „Entscheidungsträgerin“ können zudem gezielt Menschen in Entscheidungspositionen verfolgt<sup>14</sup> und manipuliert werden, was ein zusätzliches Sicherheitsrisiko darstellt<sup>15</sup>.
2. **... missachtet die Privatsphäre und verhindert informationelle Selbstbestimmung.** Der umfassenden Überwachung<sup>16</sup> durch Tracking können Verbraucher:innen kaum entkommen. Sich diesem starken Eingriff in die Privatsphäre zu entziehen, ist ohne einen Verlust gesellschaftlicher Teilhabe nur schwer möglich. Es besteht ein massives Informations- und Machtungleichgewicht: Nutzer:innen können nicht nachvollziehen, wo ihre Daten erfasst, gespeichert und ausgewertet werden, während einige wenige<sup>17</sup> Tech-Unternehmen den Markt dominieren. Gleichzeitig besteht die Online-Werbebranche aus einem kleinteiligen und weitverzweigten Geflecht<sup>18</sup> aus Akteuren wie Werbetreibenden, Agenturen, AdTech-Unternehmen, Plattformen, Werbebörsen und -netzwerken. Zu wissen, wo welche Daten gespeichert und verarbeitet werden, ist in diesem Geflecht nicht möglich, was die informationelle Selbstbestimmung unterminiert.
  3. **... steigert Europas Abhängigkeit von Big Tech und fördert Monopolbildung.** Globale Tech-Konzerne vereinen große Teile des Online-Werbemarktes auf sich, wodurch sie Praktiken und Regeln maßgeblich mitbestimmen<sup>19</sup> können. Beispielsweise gingen im letzten Jahr 39 % der weltweiten Ausgaben für digitale Werbung an Google, das mit weiteren Schwergewichten wie Amazon und Meta den Online-Werbemarkt dominiert<sup>20</sup>. Diese seit Jahren bestehende Marktkonzentration erschwert die nachhaltige Gestaltung digitaler Plattformen und schränkt demokratische Handlungsoptionen ein<sup>21</sup>. Die bestehende Monopolisierung hemmt soziale Innovationen und den Aufbau gemeinwohlorientierter Plattformen.
  4. **... schadet dem Klima.** Das Sammeln von Daten für Marketing verursacht einen wesentlichen Teil des rasant steigenden Energieverbrauchs durch das Internet. Tracking, Profilbildung, Vorhersage-Modelle und Datenhandel erzeugen permanent und überall enorme Datenströme, deren Verarbeitung Rechenleistung erfordert und CO<sub>2</sub>-Emissionen erzeugt. Eine Forschungsgruppe schätzte den jährlichen Stromverbrauch durch Online-Werbung bereits 2016 auf 107 Terrawattstunden<sup>22</sup> – das entspricht etwa dem doppelten jährlichen Stromverbrauch Portugals<sup>23</sup>. Eine weitere Studie<sup>24</sup> zeigt, dass bei Gaming-Apps über 30 % und bei Wetter-Apps 4 bis 15 % des Datenverkehrs auf Third-Party-Tracking zurückgeht. Ohne den Anreiz, das Online-Verhalten für Marketing zu verfolgen, könnten klimaschädliche Datenflüsse reduziert werden. Zudem führt der zusätzlich angeregte Konsum zu weiteren Klima- und Umweltschäden<sup>19</sup>. Mit einem passgenauen Zuschnitt von Werbeangeboten wird es wahrscheinlicher, dass Internetnutzer:innen zu intensiverem Konsum verleitet werden, was höhere Emissionen nach sich zieht. Zusätzlich besteht das Risiko, dass die Online-Verbreitung von Klima-Desinformation die Umsetzung<sup>25</sup> dringend erforderlicher Transformations-schritte hemmt.

## Aktuelle Regeln sind unzureichend und werden umgangen

**Bisherige Regulierungsversuche reichen nicht aus**, um die genannten gesellschaftlichen Risiken angemessen zu adressieren. Sie bauen auf das Prinzip von „Transparenz und Einwilligung“. Damit wird **Verantwortung auf Individuen verlagert** und kein hinreichender Schutz gewährleistet. Laut DSGVO muss eine Einwilligung zur Datenverarbeitung und -weitergabe seitens der Nutzer:innen informiert, freiwillig, spezifisch und eindeutig geschehen. Aufgrund hoher Komplexität, Intransparenz und fehlender Kontrolle des Online-Werbemarkts ist dies aktuell praktisch unmöglich und wird regelmäßig umgangen<sup>26</sup>. Eine Ergänzung besteht mittlerweile im DSA. Hier sind jedoch **nur eng eingegrenzte Anwendungsbereiche geregelt** und es wird **auf freiwillige Selbstverpflichtung von Plattformen gesetzt**. Die Risiken durch personalisierte

Werbung werden zwar betont und die Profilbildung mittels besonders sensibler Daten (z. B. von Minderjährigen) verboten. Indirekt sind jedoch alle Internetnutzer:innen durch die gesellschaftlichen Risiken gefährdet. Tracking-basierte personalisierte Werbung stellt unserer Meinung nach ein systemisches Risiko nach Art. 34 §1 b) und c) des DSA dar: Sie kann sich wie oben beschrieben negativ auf die Ausübung der Grundrechte wie den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Nichtdiskriminierung und den umfangreichen Verbraucherschutz (Art. 8, 21 und 38 der Charta der Grundrechte der EU) auswirken. Außerdem kann sie negative Konsequenzen für die gesellschaftliche Debatte, Wahlprozesse und die öffentliche Sicherheit haben.

Die EU sollte die Berichte der sehr großen Plattformen auf systemische Risiken prüfen und mit geeigneten Maßnahmen darauf reagieren (Art. 35 DSA). Es ist jedoch zu befürchten, dass Plattformen ihr Kerngeschäftsmodell nicht freiwillig aufgeben werden. Das zeigt eine zuletzt verstärkt diskutierte **Ausweichstrategie großer Unternehmen zur Umgehung** der gesetzlichen Regelungen durch Pay-or-ok-Modelle<sup>27</sup> (auch Pur-Abomodelle). Sie gewähren Nutzer:innen gegen Bezahlung einen Zugang ohne Tracking. Da vertrauenswürdige Kommunikationsinfrastrukturen im Alltag unerlässlich sind, sollten entsprechende Angebote aber für alle frei zugänglich sein. Dies bestätigt auch eine Entscheidung der Europäischen Datenschutzbehörde, die Pay-or-ok-Modelle aufgrund fehlender echter Wahlmöglichkeit für Nutzer:innen als unzulässig eingestuft hat<sup>28</sup>. Das Wissen, dass bereits geringste Beträge 99,9%<sup>29</sup> der Nutzer:innen dazu verleiten, Tracking für Werbezwecke „zuzustimmen“, wird durch die Vorhaltung von Pay-or-ok-Zugängen gezielt zur Legitimation der weiteren Finanzierung durch personalisierte Werbung ausgenutzt. Zudem greift der **DSA nur für Plattformen**, während der Werbedatenmarkt viele Akteure versammelt (z. B. AdTech-Unternehmen, Verlage, Werbeagenturen und Daten-Broker).

## Alternativen aus der Nische holen

Die EU sollte weiter darauf hinarbeiten, verbraucher- und klimaschutzkonforme Online-Angebote und Plattformen zu stärken. Als Teil der gesellschaftlichen Infrastruktur sollten digitale Plattformen auf Privacy-by-Design-Ansätze aufbauen. Dies ist möglich durch das Schalten kontextbasierter Werbung anstelle der Personalisierung von Werbeanzeigen durch Personen- und Verhaltensanalysen, die auf einer umfassenden und sehr engmaschigen Verfolgung des Online-Verhaltens ihrer Nutzer:innen basieren. Ein Ende dieser Praktiken innerhalb der EU könnte Filterblasen aufbrechen, Desinformation erschweren und die gezielte Manipulation einzelner Personengruppen stark eindämmen. **Kontextbasierte Werbung ist eine geeignete Alternative** unter vielen. Ihre Stärkung kann ein wirksamer Hebel dafür sein, kleine und mittlere Unternehmen (z. B. Medien- und Pressehäuser) aus der Abhängigkeit von sehr großen Tech-Unternehmen zu befreien, die aktuell den Werbemarkt dominieren und Werbepraktiken in ihrem Interesse vorantreiben. Plattformen, die sich nicht durch personalisierte Werbung finanzieren, können sich in den gegenwärtigen monopolistischen Strukturen jedoch kaum durchsetzen.

## Verbot von personalisierter Werbung in die Wege leiten

Mit einem Verbot Tracking-basierter personalisierter Werbung wird die Stärkung nachhaltiger Alternativmodelle angereizt bzw. faktisch erst ermöglicht. Nachhaltige und erprobte Konzepte für effektive Online-Werbung, welche ohne gezieltes Tracking und Personalisierung auskommen, stehen der Werbebranche zur Verfügung (z. B. kontextbasierte Werbung). Mit der Vorgabe, dass alternative Werbemodelle personalisierte Werbung ersetzen sollen, kann die Kommission den Online-Werbemarkt bei einer zeitgemäßen Umgestaltung unterstützen und sich stärker für Klimaschutz und digitale Grundrechte einsetzen. Wir empfehlen der EU-Kommission daher, einen **Rechtsakt zum Verbot von personalisierter Werbung** in die Wege zu leiten. Der kürzlich angekündigte Digital Fairness Act kann dafür ein Momentum bieten.

## Literatur

- [1] Europäische Kommission (2023). Digital fairness – fitness check on EU consumer law. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_en)
- [2] Alphabet Inc. (2023). *Alphabet Announces Fourth Quarter and Fiscal Year 2023 Results*. <https://abc.xyz/assets/95/eb/9cef90184e09bac553796896c633/2023q4-alphabet-earnings-release.pdf>
- [3] Meta (2023). *Meta Reports Fourth Quarter and Full Year 2023 Results; Initiates Quarterly Dividend*. <https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2024/Meta-Reports-Fourth-Quarter-and-Full-Year-2023-Results-Initiates-Quarterly-Dividend/default.aspx>
- [4] Europäische Kommission. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Armitage, C., Botton, N., Dejeu-Castang, L. et al. (2023). Study on the impact of recent developments in digital advertising on privacy, publishers and advertisers – Final report. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/294673>
- [5] Information Commissioner’s Office (2019). *Update report into adtech and real time bidding*. <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/2615156/adtech-real-time-bidding-report-201906-dl191220.pdf>
- [6] European Digital Rights (EDRI). (2021). How online ads discriminate. <https://edri.org/our-work/how-online-ads-discriminate/>
- [7] Forbunkeradet. (2021). Time to ban surveillance-based advertising. The case against commercial surveillance online. <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2021/06/20210622-final-report-time-to-ban-surveillance-based-advertising.pdf>
- [8] Hao, K. (2021). How Facebook and Google fund global misinformation. <https://www.technologyreview.com/2021/11/20/1039076/facebook-google-disinformation-clickbait/>
- [9] zdf heute. (2024) Experte: bessere digitale Zukunft ist möglich. <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/unternehmen/beckedahl-facebook-hetze-zukunft-100.html>
- [10] Lorenz-Spreen, P., Oswald, L., Lewandowsky, S. & Hertwig, R. (2022). A systematic review of worldwide causal and correlational evidence on digital media and democracy. *Nature Human Behaviour*, 7(1), 74–101. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01460-1>
- [11] Christl, W. (2019). Microtargeting. Persönliche Daten als politische Währung. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/292349/microtargeting/>
- [12] Kurz, C., Dachwitz, I. (2019). Microtargeting und Manipulation: Von Cambridge Analytica zur Europawahl. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/digitale-desinformation/290522/microtargeting-und-manipulation-von-cambridge-analytica-zur-europawahl/>
- [13] Semenove, A. & Hohlfeld, A. (2023). We found 100 political ads on TikTok Germany auditing TikTok. <https://tiktok-audit.com/blog/2023/We-found-100-political-ads-on-TikTok-Germany/>
- [14] Ryan, J. & Christl, W. (2023). Europe’s hidden security crisis. How data about European defence personnel and political leaders flows to foreign states and non-state actors. <https://www.iccl.ie/wp-content/uploads/2023/11/Europes-hidden-security-crisis.pdf>

- [15] Cox, J. (2024). Inside a Global Phone Spy Tool Monitoring Billions. 404 Media. <https://www.404media.co/inside-global-phone-spy-tool-patternz-nuviad-real-time-bidding/>
- [16] Zuboff, S. (2019). Surveillance Capitalism – Überwachungskapitalismus – Essay. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/292337/surveillance-capitalism-ueberwachungskapitalismus-essay/>
- [17] Tracking-Free Ads Coalition. (2024). The costs of tracking ads. <https://trackingfreeads.eu/the-costs-of-tracking-ads/>
- [18] Europäische Kommission. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Armitage, C., Botton, N., Dejeu-Castang, L. et al. (2023). Study on the impact of recent developments in digital advertising on privacy, publishers and advertisers – Final report. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/294673>
- [19] Marken, G., Frick, V., Schmelzle, F. & Meyer, A. (2024). The (Un-)Sustainability of Artificial Intelligence in Online Marketing. A Case Study on the Environmental, Social and Economic Impacts of Personalized Advertising. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH. [https://www.ioew.de/fileadmin/user\\_upload/IOEW\\_SR\\_228\\_The\\_Un-Sustainability\\_of\\_Artificial\\_Intelligence\\_in\\_Online\\_Marketing.pdf](https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/IOEW_SR_228_The_Un-Sustainability_of_Artificial_Intelligence_in_Online_Marketing.pdf)
- [20] Statista. (2023). Companies with largest share of digital advertising revenue worldwide in 2023. <https://www-statista.com/statistics/290629/digital-ad-revenue-share-of-major-ad-selling-companies-worldwide/>
- [21] Künstler, K. M. (2023). Amazon entflechten? Gutachten zur wettbewerblichen Zweckmäßigkeit und rechtlichen Umsetzbarkeit einer Entflechtung des Amazon-Konzerns. LobbyControl -Initiative für Transparenz und Demokratie e. V. <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/gutachten-amazon-entflechten-lobbycontrol.pdf>
- [22] Pärssinen, M., Kotila, M., Cuevas, R., Phansalkar, A. & Manner, J. (2018). Environmental impact assessment of online advertising. Environmental Impact Assessment Review, 73, 177–200. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.08.004>
- [23] Our World in Data (2023). Electricity Demand. <https://ourworldindata.org/grapher/electricity-demand?tab=chart&country=USA~GBR~FRA~DEU~IND~BRA~BFI~NLD~KAZ>
- [24] Petri, F. & Ruhstroth, M. (2023). The Invisible Environmental Impact of Mobile Apps. In Jankowski, P., Höfner, A., Hoffmann, M. L. & Graf, J. (Hrsg.). Shaping Digital Transformation for a Sustainable Society. Contributions from Bits & Bäume. Technische Universität Berlin. <https://doi.org/10.14279/depositonce-17526>
- [25] Fritsch, K., Jansen, F., & Richman, M. (2023). Green screen: Digital rights and climate justice. An event report. Ariadne Foundation. [https://wiki.mozilla.org/images/f/f5/Final\\_event\\_report\\_DR\\_x\\_CJ\\_Berlin\\_\(1\).pdf](https://wiki.mozilla.org/images/f/f5/Final_event_report_DR_x_CJ_Berlin_(1).pdf)
- [26] noyb – European Center for Digital Rights. (2024). GDPR: a culture of non-compliance? Numbers of evidence-based enforcement efforts. [https://noyb.eu/sites/default/files/2024-01/GDPR\\_a%20culture%20of%20non-compliance\\_1.pdf](https://noyb.eu/sites/default/files/2024-01/GDPR_a%20culture%20of%20non-compliance_1.pdf)
- [27] noyb – European Center for Digital Rights. (2024). ‘Pay or okay’ – the end of a ‘genuine and free choice’. [https://noyb.eu/sites/default/files/2024-02/Pay-or-okay\\_edpb-letter\\_v2.pdf](https://noyb.eu/sites/default/files/2024-02/Pay-or-okay_edpb-letter_v2.pdf)
- [28] European Data Protection Board (2024). EDSA: „Zustimmung oder Bezahlung“-Modelle sollten echte Wahlmöglichkeiten bieten. [https://www.edpb.europa.eu/news/news/2024/edpb-consent-or-pay-models-should-offer-real-choice\\_de](https://www.edpb.europa.eu/news/news/2024/edpb-consent-or-pay-models-should-offer-real-choice_de)
- [29] Morel, V., Sants, C., Fredholm, V., & Thunberg, A. (2023). Legitimate Interest is the New Consent – Large-Scale Measurement and Legal Compliance of IAB Europe TCF Paywalls. In Proceedings of the 21<sup>st</sup> Workshop on Privacy in the Electronic Society (WPES '23). Copenhagen. ACM, New York. A. <https://doi.org/10.1145/3603216.3624966>

---

**Autor:innen:** Lena Steltzner, Frieder Schmelzle, Johanna Graf, Lukas Probst, Jan-David Franke

**Zitiervorschlag:** Steltzner et al., 2024, Online-Werbung neu denken. EU-Kommission sollte beim Verbot von personalisierter Werbung vorangehen

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: <https://www.germanwatch.org/de/91778>

November 2024

**Herausgeber:**

Chaos Computer Club, Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung, Germanwatch e.V., Konzeptwerk Neue Ökonomie, Wikimedia Deutschland

**Ansprechpersonen:**

Constanze Kurz, presse@ccc.de, Chaos Computer Club

Rainer Rehak, rainer.rehak@fiff.de, Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung

Johanna Graf, graf@germanwatch.org, Germanwatch e.V.

Anja Höfner, a.hoefner@knoe.org, Konzeptwerk Neue Ökonomie

Jan-David Franke, jan-david.franke@wikimedia.de, Wikimedia Deutschland

---