

# Bitkom Stellungnahme

Diskussionsbericht zur Sektoruntersuchung des  
Bundeskartellamts zu Online-Werbung

## Auf einen Blick

# Überschrift

## Ausgangslage

Im Jahr 2018 begann das Bundeskartellamt (BKartA) seine Sektoruntersuchung im Bereich Online-Werbung und veröffentlichte nach viereinhalb Jahren Ende August 2022 seinen Diskussionsbericht.

## Bitkom-Bewertung

**Pauschale Bewertungen lassen konkrete Ansätze für Verbesserungen im Ökosystem vermissen:** Der Diskussionsbericht der Sektoruntersuchung analysiert zT bereits detailliert die Verhältnisse und Beteiligungen am Ökosystem des Digital Marketings via Online-Werbung, lässt jedoch konkrete und umsetzbare Lösungsansätze für alle beteiligten Marktteilnehmer noch vermissen. Der Bedeutung und Vielseitigkeit der Online-Werbung werden aus unserer Sicht nicht ausreichend Rechnung getragen.

## Das Wichtigste

Im Bitkom sind neue Anbieter genauso wie Mitglieder mit großer Nähe zu den klassischen Diensten vertreten. Der Bitkom bringt sich sowohl bei wettbewerbspolitischen Fragen, im Datenschutz wie auch im Bereich der Weiterentwicklung des Digital Marketing inter-sektoral und konstruktiv ein. Unsere Ausführungen sind daher als Anregung und Appell für weiteren fachlichen Austausch zu verstehen.

### ■ Handlungsempfehlen prüfen und anpassen

Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Online-Werbeökosystems sollten nochmal klarer herausgearbeitet und dabei insbesondere auch die neueren rechtlichen Entwicklungen mit einbezogen werden. Die derzeitigen Handlungsempfehlungen zum weiteren Vorgehen bedürfen der Überprüfung und ggf. Überarbeitung.

### ■ Einbeziehung der Marktteilnehmer verbessern, weitere Analysen durchführen

Insbesondere in so stark vernetzten digitalen Systemen wie dem digitalen Marketing und der Online-Werbung müssen die Auswirkungen insbesondere auf von Online-Werbung angewiesene Publisher, Nutzer:innen aber auch auf legitime Geschäftsmodelle großer und kleiner Marktteilnehmer dezidiert betrachtet werden.

### Bitkom-Zahl

# 63%

Der Nutzerinnen und Nutzer wollen auf Werbung zB in sozialen Netzwerken nicht verzichten, weil sie so immer wieder Angebote und Themen entdecken, die sie sonst nicht gefunden hätten (lt. [Bitkom Studie 2021](#)).

# Bitkom Stellungnahme zur Sektoruntersuchung des BKartA zu Online- Werbung

Das Bundeskartellamt startete im 2018 seine Sektoruntersuchung zu Online-Werbung. Bitkom bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Konsultationsprozesses auf den Ende August 2022 veröffentlichten Diskussionsbericht der Sektoruntersuchung einzugehen. Digitales Marketing und Online-Werbung erweitern, verändern und bereichern gegenwärtig Märkte und Lebenswelten; das gilt selbstverständlich insbesondere für den Online-Bereich.

Wir begrüßen daher, dass das Bundeskartellamt im Rahmen der Sektoruntersuchung detaillierte Untersuchungen und Analysen vorgenommen hat und sich, sowohl in diesem Rahmen als auch natürlich darüber hinaus, fairem Wettbewerb und offenen Märkten widmet.

Auf einige aus unserer Sicht änderungsbedürftige Aspekte möchten wir im Folgenden gern kurz eingehen und insbesondere einen Impuls und die Anregungen für einen vertieften Austausch geben.

## **1. Allgemeine Anmerkung zum Verfahren und zur Einbeziehung**

Wir möchten im Rahmen unserer Stellungnahme zunächst darauf hinweisen, dass wir uns eine stärkere Einbeziehung und Beteiligung im Verfahren nicht nur gewünscht hätten, sondern diese für absolut notwendig erachten. Der Bitkom vertritt über 2.000 Unternehmen aus der digitalen Wirtschaft und beschäftigt sich dezidiert in zahlreichen Fachgremien mit allen Facetten, Besonderheiten und Herausforderungen der digitalen Werbung. So ist unter anderem der Arbeitskreis Datenschutz als größter freiwilliger Zusammenschluss von Datenschutzexpert:innen in Deutschland und Europa permanent in die Bemühungen aller am Datenökosystem beteiligten Stakeholder damit befasst, den Rahmen der DS-GVO fortzuentwickeln, bei der Auslegung und Anwendung zu helfen und neue Technologien für nutzerzentrierte und auch datenschutzfreundliche Modelle voranzubringen. Der Arbeitskreis hat sich daher insbesondere kontinuierlich in die europäischen Konsultationen zur Auslegung und Anwendung der Rechtsgrundlagen der DS-GVO eingebracht und befindet sich im stetigen Dialog mit den Datenschutzaufsichtsbehörden und auch der Wissenschaft. Daneben hat der Bitkom selbstverständlich die wettbewerbspolitischen Reformen wie die 10. GWB-Novelle, den Digital Markets Act und den daneben für den Bereich der Online-Plattformen natürlich ebenfalls relevanten Digital Services Act konstruktiv begleitet und führt dieses Arbeiten weiterhin fort. Darüber hinaus besteht über unsere

Austauschplattform mit den Mitgliedern ein steter Diskurs in unserem Arbeitskreis Digital Marketing.<sup>1</sup>

Es steht außer Frage, dass die großen Potenziale und Chancen digitaler Geschäftsmodelle für Nutzer:innen, Anbieter und weitere Stakeholder aus Industrie und Wirtschaft wie auch Staat und Gesellschaft immer wieder in ein Verhältnis zu Herausforderungen und Risiken zu setzen sind. In den Fachbereichen der Datenverarbeitung, der Macht- und Marktverhältnisse aber auch der technologischen Weiterentwicklung bringen wir die wichtigsten Marktteilnehmer in unseren Gremien zusammen, ermöglichen konstruktiven aber auch kritischen Dialog und erarbeiten gemeinsam tragfähige Lösungsansätze. Diese Aufgabe nehmen wir als größter Digitalverband Deutschland sehr ernst und halten aber aus eben diesem Grund eine umfangreichere Einbeziehung bei so zentralen Themen wie der Sektoruntersuchung für unerlässlich.

Aufgrund unserer bisherigen bekannten und auch veröffentlichten Arbeiten zu diesen Themen und insbesondere zu den in direktem Zusammenhang mit der Online-Werbung stehenden Fragen des Datenschutzes erscheinen uns der Diskussionsbericht daher unvollständig. In dem mehr als 230 Seiten umfassenden Zwischenbericht ist Bitkom als Quelle oder Referenz nicht genannt und auch sonst finden sich zu wenige datenschutzrechtliche Analysen. Bei der verantwortungsvollen Weiterentwicklung der Digitalwirtschaft hierzulande unter gleichzeitigem Schutz personenbezogener Daten nimmt Bitkom aber eine bedeutende Rolle ein. Wenn das Bundeskartellamt einen hochdynamischen Bereich wie das wirtschaftliche Ökosystem der (nicht-suchgebundenen) Online-Werbung und die damit verbundenen Technologien und Angebote untersucht, ist Bitkom mit seinen diversen Foren und Initiativen eine wichtige Instanz, die es zu involvieren gilt.

Wir halten es daher für erforderlich, dass vor der Finalisierung und insbesondere hinsichtlich der Überlegungen zur Fortentwicklung des Ökosystems nochmals ein umfassender Stakeholderdialog stattfindet, um die Gesamtheit der sich stellenden Fragen zu erörtern und insbesondere auch nochmals zu eruieren, ob und von welchen Wirtschaftsbereichen welche Auffassungen und Erfahrungen aber auch Bedürfnisse zu den untersuchten Fragestellungen bestehen.

## **2. Legitime Wirtschaftsfelder weiterentwickeln und verbessern statt sie abzuschaffen**

Das Instrument der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts ist fokussiert angelegt und darf den Rahmen der Kompetenzen des Bundeskartellamts nicht verlassen. Daher ist das Bundeskartellamt nicht für eine Bewertung der "Erwünschtheit" grundsätzlich legitimer Wirtschaftsfelder mandatiert. Wenn das Bundeskartellamt den Umgang mit Daten, auch den mit personenbezogenen, und die Komplexität eines Wirtschaftssektors am Ende seines Zwischenberichts so pauschal und unterkomplex kritisiert ("Abstandnahme von einem derartigen System angezeigt"), ist dies

<sup>1</sup> Auf folgende wesentliche Publikationen sei an dieser Stelle exemplarisch hingewiesen: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Soziale-Medien-63-Prozent-wollen-auf-Werbung-nicht-verzichten>; <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Online-Marketing-Mehr-Investitionen-Social-Media>; [https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-06/20190524\\_bitkom\\_comments\\_on\\_edpb\\_guidelines\\_on\\_article\\_61b.pdf](https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-06/20190524_bitkom_comments_on_edpb_guidelines_on_article_61b.pdf); <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Yearbook-Digital-Marketing>.

problematisch. Denn Daten, auch personenbezogene, werden künftig in praktisch allen Wirtschaftssektoren eine herausragende Rolle spielen - alle Bereiche der Ökonomie werden zunehmend "datengetrieben" sein.<sup>2</sup> Dem Ziel des verantwortungsvollen Umgangs mit Daten durch Unternehmen aller Größen, wird aber nicht gedient mit der Delegitimierung eines ganzen Bereichs und Ökosystems der sozialen Marktwirtschaft: Werbung ist eine essenzielle Komponente unseres Wirtschaftssystems. Im Zuge der allgemeinen Digitalisierung wird sie nicht mehr analog, sondern zunehmend technologiebasiert organisiert. Den hieraus folgenden Fragestellungen gilt es, sich konstruktiv zuzuwenden - die Komplexität muss auf dem Weg hin zu sachgerechten Lösungen bewältigt werden.

Dies gilt umso mehr, als bereits zahlreiche weitere gesetzgeberische Maßnahmen angestoßen und zum Teil auch schon umgesetzt wurden. Insbesondere die 10. GWB Novelle hat seit Beginn der Sektoruntersuchung 2018 Veränderungen herbeigeführt und insbesondere auch die Handlungsmöglichkeiten des Bundeskartellamts gegenüber den in §19a adressierten Unternehmen erweitert. Auf nationaler, datenschutzrechtlicher Ebene hat das TTDSG neue Anforderungen eingeführt und auch Digital Markets Act (DMA) und Digital Services Act (DSA) werden sehr zeitnah den Markt weiter regulieren und zusätzliche Anforderungen einführen. Auch der Data Governance Act (DGA) sowie der Data Act (DA) müssen in der Gesamtbetrachtung und Bewertung des vom Werbemarkt betroffenen Datenökosystems eine Rolle spielen.

### **3. Verfehlte Kritik an der Praxistauglichkeit der DS-GVO für datenintensive arbeitsteilige Verarbeitungssituationen**

Der Diskussionsbericht bestätigt zutreffend, dass das Online-Werbeökosystem in seiner aktuellen Form datenschutzkonform entsprechend den gesetzlichen Vorgaben der DS-GVO dem Grunde nach betrieben werden könnte (Rz. 270). Dies ist zu begrüßen, da die DS-GVO einen harmonisierten Rechtsrahmen für die gesamtgesellschaftlich anerkannte Verarbeitung personenbezogener Daten in der Europäischen Union geschaffen hat. Der Diskussionsbericht hält die DS-GVO jedoch für praktisch ungeeignet, eine rechtkonforme Datenverarbeitung in arbeitsteiligen Geschäftsmodellen wie dem Online-Werbeökosystem zu ermöglichen. So könne eine systembedingt große Anzahl an Verantwortlichen und eine Vielzahl von Verarbeitungszwecken einer informierten und damit wirksamen Einwilligung entgegenstehen (Rz. 290). Diese abträgliche Bewertung der DS-GVO und die abgeleitete Kritik am Online-Werbeökosystem ist jedoch verfehlt. Die Europäische Union hat die Zukunftstauglichkeit der DS-GVO auch für hoch arbeitsteilige und datenintensive Verarbeitungssituationen zuletzt im Data Governance Act ausdrücklich bestätigt. Sowohl die Datenvermittlungsdienste der Art. 10 ff. und die anerkannten datenaltruistischen Organisationen der Art. 16 ff. sind ausdrücklich aufgefordert, einwilligungsbasiert personenbezogene Daten in großem Umfang zu akkumulieren und einer quasi unbegrenzten Anzahl an potenziellen Datennutzern zur Verfügung zu stellen. Wohl gemerkt, nach Art. 1 Abs. 3 DGA lassen sich diese teilnehmeroffenen Datenverarbeitungen in vollem Einklang mit der DS-GVO, insbesondere mit den geltenden Anforderungen an informierte Einwilligungen verwirklichen. Die Systemkritik an der Praxistauglichkeit der DS-GVO im Diskussionsbericht ist

<sup>2</sup> <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Unternehmen-oeffnen-sich-Datenoekonomie>

entsprechend verfehlt und mit Blick auf die künftigen europäischen Datenräume nicht zukunftsweisend.

Im Übrigen beschränkt sich der Diskussionsbericht auf eine Verallgemeinerung eines potenziellen Fehlverhaltens einzelner Marktakteure, wobei die eingefügten Screenshots auch in diesen Fällen die Vorwürfe nicht tragen. Für die Ahndung von vermeintlichen Verstößen gegen die DS-GVO ist aber nicht das BKartA, sondern wären die Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zuständig.

Schließlich regen wir an, die historische Abhandlung zu § 15 Abs. 3 TMG a.F. in den Rz. 260-262 durch eine Darstellung des § 25 TTDSG zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen.

#### **4. Abschließende Bewertung und weiteres Vorgehen**

Aus unserer Sicht entstehen durch den zeitlichen Verlauf (mehr als 4 Jahre) und die zu geringe Einbeziehung aller relevanten Stakeholder unvollständige Analysen und insbesondere eine nicht mehr aktuelle Darstellung der Marktdynamik.

Zugleich sind die bisherigen Ausführungen des BKartA ein guter Anstoß für weitere Arbeiten. Das komplexe Ökosystem bedarf aber für eine vollständige Begutachtung und Bewertung in jedem Fall einer umfassenden Analyse. Zwar sind die Darstellungen hinsichtlich einiger Teilbereiche des Marktes bereits sehr fundiert und wir begrüßen, dass das BKartA sich inhaltlich, sachlich und fachlich dem viel diskutierten und für alle Wirtschaftszweige so wichtigen Themas angenommen hat und so umfangreiche Untersuchungen durchführte.

So bedürfen beispielsweise auch die Abgrenzungen der Märkte sowie Wechselwirkungen zwischen dem in der Sektoruntersuchung analysierten Segment der nicht-suchgebundenen Werbung einerseits und dem nicht näher betrachteten Segment der suchgebundenen Werbung noch weiterer Analysen. Nur so lässt sich ein vollständiges Bild von der tatsächlichen Wettbewerbssituation und den Marktteilnehmern sowie Strukturen im gesamten Ökosystem zeichnen und die Bedeutung des „Schwester- bzw. Substitutionsmarkts“ der nicht-suchgebundenen Werbung erkennen. Zur Sicherstellung eines vielfältigen und innovativen Werbe-Ökosystems sind künftige Targeting-Fähigkeiten der programmatischen Online-Werbung mithin unerlässlich.

Des Weiteren verdienen aus unserer Sicht ebenso die Ausarbeitungen die in das Sach- und Fachgebiet der Verarbeitung personenbezogener Daten fallen weiterer Befassung. Daten- und Wettbewerbspolitik sind längst keine isoliert voneinander zu betrachtenden Fachgebiete mehr und die datenschutzrechtlichen Erwägungen müssen deutlich stärker und ausgewogener in die Betrachtung einbezogen werden.

Der Bitkom regt daher an, dass das BKartA mit den betroffenen Stakeholdern des Ökosystems den Austausch zu den Wirkungen der neuen Regulierungen, neuen Entwicklungen auf technischer und unternehmerischer Seite sowie den Bedarfen der Nutzer:innen in den kommenden Jahren intensiviert. Wir stehen hierfür bereit und bringen uns gern konstruktiv ein.



Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

#### Herausgeber

Bitkom e.V.  
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

#### Ansprechpartner

Rebekka Weiß | Leiterin Vertrauen & Sicherheit  
T 030 27576-161 | r.weiss@bitkom.org

#### Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Wettbewerbs- und Verbraucherrecht

#### Copyright

Bitkom 2022

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.