

## **Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG**

28.09.2021

### 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. 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 Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.

### **Kontakt:**

**Katharina Rieke, LL.M**  
Bereichsleiterin Politik und  
Gesellschaft  
T: +49 30 206 218 617  
[rieke@bvdw.org](mailto:rieke@bvdw.org)

### Generelle Anmerkungen

Am 15. Dezember 2020 hat die EU-Kommission ihr Digital Services Paket mit einer Verordnung über digitale Dienste (Digital Services Act) und einer Verordnung über digitale Märkte (Digital Markets Act) vorgelegt.

Der BVDW hatte sich sowohl am 8. September 2020 als auch am 31. März 2021 mit einer Stellungnahme zum Vorschlag über den Digital Services Act im Rahmen der EU-Konsultationen eingebracht. Auch die Diskussionen, die im Europäischen Parlament sowie im Europäischen Rat begonnen haben, hat der BVDW eng verfolgt und seine Sichtweise dargelegt. Da die Entwürfe und Forderungen der Berichterstatter aus den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments vorliegen, genauso wie die Änderungsanträge (ÄA) der weiteren Abgeordneten, insbesondere im federführenden Binnenmarktausschuss (IMCO), möchte der BVDW mit dieser ergänzenden Stellungnahme seine Sichtweise zum Thema **Online-Advertising** und zum **Melde- und Abhilfeverfahren** weiter präzisieren und fokussieren.

Zunächst ist nochmals festzuhalten, dass die digitale Wirtschaft in den letzten zwei Jahrzehnten seit Inkrafttreten der E-Commerce Richtlinie viele Veränderungen durchlaufen hat und sich ständig im Wandel befindet. Die Märkte entwickeln sich schnell und stetig weiter, genauso wie die Geschäftsmodelle. Eines bleibt jedoch gleich, die Nutzung digitaler Dienste und insbesondere digitaler Plattformen wächst und jeder hat mittlerweile verstanden, dass Daten ein Schlüsselement unserer wirtschaftlichen Zukunft sind. Durch die verstärkte Nutzung digitaler Dienste erhöhen sich aber auch etwaige Risiken, die damit einhergehen können.

Der BVDW ist daher der Meinung, dass der Schritt der EU-Kommission mit einem Digital Services Act insbesondere den Umgang mit illegalen Inhalten im Netz für Europa zu harmonisieren, richtig ist. **Der Verband steht vollkommen hinter dem Ziel der Gesetzgebung - der Fortentwicklung eines sicheren und offenen digitalen Raumes, der europäische Werte und die Nutzerinnen und Nutzer digitaler Dienste in den Mittelpunkt stellt.**

Allerdings möchte der BVDW auch anmerken, dass die digitale Gesetzgebung der EU immer komplexer wird. 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 es 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 alles zusammenspielen soll. Der BVDW sieht die Gefahr, dass zu viel legislativer Aktionismus kontraproduktiv ist und allen Beteiligten droht der Überblick zu entgleiten. Zwischen Datenschutzgrundverordnung, ePrivacy Richtlinie oder einer eventuell künftigen Verordnung, AVMD-Richtlinie, TCO-Richtlinie, Digital Services Act, Digital Markets Act, Data Governance Act, einem möglichen Data Act und möglicher weiterer 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, auch oft genug innezuhalten und sich diesem Konstrukt bewusst zu werden und das große Ganze nicht aus dem Blick zu verlieren.

Bevor wir auf die einzelnen Themen dieser Stellungnahme intensiver eingehen, sei auch nochmals auf die BVDW Stellungnahme vom 31. März 2021 hingewiesen, die [HIER](#) abgerufen werden kann. **Die Forderungen, die der BVDW in der Stellungnahme**

vom März äußert, haben weiterhin bestand. Insbesondere bezüglich der Notwendigkeiten eines sinnvollen Anwendungsbereichs des DSA und entsprechender Ausnahmen für klein- und mittelständische Unternehmen (KMU). In diesem Zusammenhang sei auch nochmals darauf hingewiesen, dass auch eine Absenkung der Schwelle für „Very large Online-Platforms“ aus Sicht des BVDW nicht zu akzeptieren ist. Darüber hinaus ist die Notwendigkeit des Erhalts der Grundprinzipien der E-Commerce Richtlinie, wie beispielsweise das Haftungsregime aus Sicht des Verbandes weiterhin ausschlaggebend für den Erfolg der Gesetzgebung.

**Key Message dieser Stellungnahme:**

Online-Advertising:

- Datenschutz und Targeting schließen sich nicht gegenseitig aus. Ein pauschales Verbot personalisierter Werbung hätte schwerwiegende, unbeabsichtigte Folgen, die viel höhere Risiken für Deutschland und Europa mit sich bringen würden, wenn es darum geht, seine Medien zu schützen, seine KMU zu unterstützen und seinen industriellen Wandel hin zu einer digitalen Wirtschaft und Gesellschaft zu vollziehen.

Melde- und Abhilfeverfahren:

- Die digitale Wirtschaft braucht ein praxisorientiertes, einheitliches Melde- und Abhilfeverfahren für Europa, das Unternehmen dabei unterstützt, illegale Inhalte zügig zu löschen oder zu sperren, ohne ihnen unverhältnismäßige Lasten und Strafen aufzuerlegen, die zu einem Overblocking führen würden.
- Auch alle damit verbundenen weiteren Anforderungen an Dienstleister müssen verhältnismäßig sein und dürfen nicht zu Rechtsunsicherheit führen. Dies sollte insbesondere bei den neu angedachten Anforderungen für Online-Marktplätze bedacht werden.

**1) Online-Advertising**

In einem ersten Punkt möchte der BVDW seine Sichtweise zum Thema Online-Advertising weiter ausführen und präzisieren. Der Verband sieht hierfür die Notwendigkeit, da viele Änderungsanträge des Europäischen Parlaments vorliegen,

die eine weitreichende Beschränkung der Advertising-Möglichkeiten mit sich bringen würden.

Seitdem die Diskussionen zum DSA begonnen haben, gibt es unterschiedliche Sichtweisen zum Thema Online-Werbung und insbesondere personalisierter Werbung. Selbst ein Verbot personalisierter Werbung steht mittlerweile im Raum und daher ist es aus Sicht des BVDW wichtig, noch weitere Informationen zum Markt, zu der Funktionsweise von Targeting und auch weitere Informationen über die möglichen Konsequenzen zu teilen, damit eine Debatte über die Anträge so faktenbasiert wie möglich geführt werden kann.

#### - Warum Online-Advertising?

Online-Werbung ist nach wie vor das zentrale Standbein der Finanzierung von digitalen Contentangeboten. Ein Großteil der online und mobil verfügbaren Inhalte steht den Nutzerinnen und Nutzern entgeltfrei zur Verfügung. Die Bereitstellung dieser Inhalte muss jedoch von den jeweiligen Unternehmen mit teilweise erheblichen Kosten finanziert werden. Online-Werbung schafft überhaupt erst die Möglichkeit, solche Angebote frei zur Verfügung zu stellen. Erst durch die Werbefinanzierung erhalten somit viele Nutzerinnen und Nutzer einen kostenfreien Zugang zu hochwertigen Informationen. **Online-Werbung schafft damit einen wichtigen demokratischen Mehrwert durch die Absicherung der Meinungsfreiheit und -vielfalt.** Damit ist Online-Werbung auch heute noch ein wichtiger Faktor für die Sicherung professioneller, unabhängiger Berichterstattung, weit über entgeltpflichtige Modelle und die öffentlich-rechtlichen Beitragsfinanzierung hinaus. **Online-Werbung ermöglicht zudem auch die diskriminierungsfreie Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen, die entgeltfrei Zugang zu Inhalten bekommen können.** Die Umstellung auf eine Abonnementwirtschaft ohne Werbung könnte zu einem Rückgang der kostenlosen Qualitätsinformationen führen, warnt auch der Kulturausschuss des Europäischen Parlaments.<sup>1</sup>

#### - Die Größe des Online-Advertising-Markts

Wenn wir über Online-Advertising sprechen, sprechen wir ökonomisch betrachtet über einen sehr relevanten Markt. Für 2019 beliefen sich die Umsätze der digitalen Display-Werbung allein in Deutschland laut Erhebung des Online-Vermarkterkreises (OVK) des BVDW und Statista auf rund 3,613 Milliarden Euro. Unter besonderer

---

<sup>1</sup> KEA 2021, Research for CULT Committee, Research for CULT Committee – Europe's media in the digital decade, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690873/IPOL\\_STU\(2021\)690873\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690873/IPOL_STU(2021)690873_EN.pdf)

Berücksichtigung der Auswirkungen der Corona-Krise wurden die digitalen Werbeinvestitionen für 2020 auf 3,922 Milliarden Euro prognostiziert, konnten aber mit einem letztendlichen Ergebnis von 4,1 Milliarden Euro sogar übertroffen werden<sup>2</sup> und die Marktzahlen wachsen weiter. Für das Jahr 2021 hebt der OVK seine Prognose in den aktuellen Marktzahlen nochmals an. Der digitale Displaywerbemarkt wächst demnach 2021 in Deutschland um 23,4 Prozent. Damit überspringt er mit 5,068 Milliarden Euro die 5-Milliarden-Marke.<sup>3</sup>

Eine Übersicht aus dem Jahr 2021 von „Luma Partners LLC“ zeigt zudem, wie viele unterschiedliche Unternehmen im Online-Advertising Ökosystem arbeiten und eine weitere Grafik, die „Marketing Technology Landscape 2021“ zeigt das breitere Feld der vorhandenen Vermarktungstechnologien und Unternehmen in Europa. Beide Grafiken zeigen die Komplexität des Ökosystems auf und führen vor Augen, dass nicht nur einige wenige in diesem Markt aktiv sind. Auch das sollte bei der Diskussion beachtet werden. **Es geht nicht nur um einige wenige große Digitalkonzerne, sondern auch um eine Vielzahl von KMU, die potenziell betroffen wären.** Insbesondere, wenn man manchen Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments in Bezug auf personalisierte Werbung folgen würde und sehr restriktive Vorgaben oder sogar ein Verbot für den gesamten Anwendungsbereich des DSA etablieren würde.

Die Europäische Kommission selbst definiert KMU als "das Rückgrat der europäischen Wirtschaft". Tatsächlich sind 99 % aller EU-Unternehmen KMU, sie beschäftigen mehr als 100 Millionen Menschen und sind für mehr als 50 % des europäischen Bruttoinlandsprodukts verantwortlich. Dies ist aber nicht nur ein wirtschaftliches Argument. Die Europäische Kommission erkennt auch selbst an, dass KMU den "sozialen Zusammenhalt" fördern, Innovationen verbreiten und ein Grundpfeiler für die Gestaltung der Zukunft Europas sind.<sup>4</sup> **Gerade KMU müssen den Return-on-Investment (RoI) von Werbung sorgfältig messen. Sie benötigen gezielte Werbestrategien, um Streuverluste zu minimieren und relevante Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen, mehr als jede andere Art von Unternehmen.**

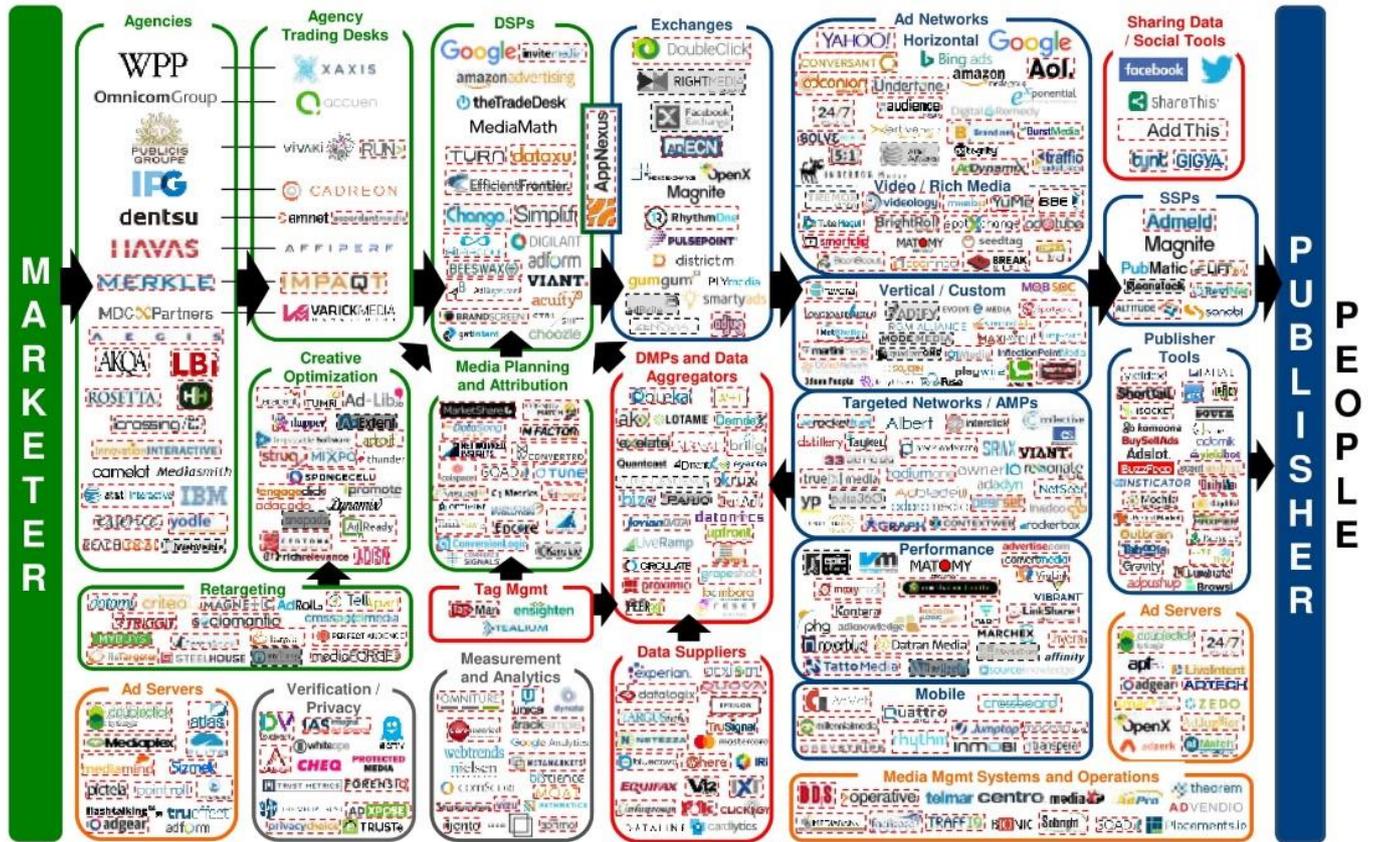
---

<sup>2</sup> OVK Report für digitale Werbung 2021/1: [https://www.ovk.de/app/uploads/2021/05/OVK-Online-Report\\_2021-02\\_final.pdf](https://www.ovk.de/app/uploads/2021/05/OVK-Online-Report_2021-02_final.pdf)

<sup>3</sup> OVK Werbestatistik 2021/2: <https://www.bvdw.org/der-bvdw/news/detail/artikel/ovk-marktzahlen-digitaler-displaywerbemarkt-waechst-2021-um-234-prozent/>

<sup>4</sup> Entrepreneurship and Small and medium-sized enterprises (SMEs): [https://ec.europa.eu/growth/smes\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes_en)

# DISPLAY LUMAscape

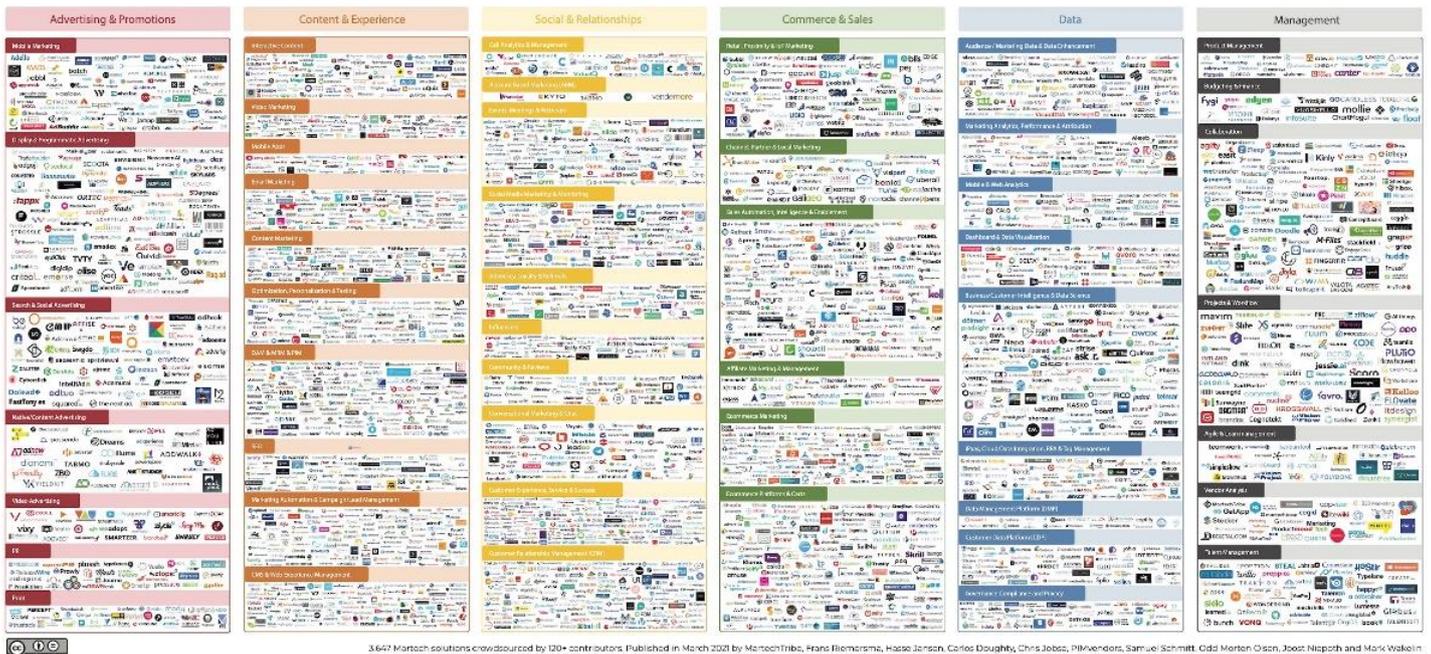


Denotes acquired company

Denotes shuttered company

© LUMA Partners LLC 2021

## Europe Marketing Technology Supergraphic 2021



3647 Martech solutions crowdsourced by 120+ contributors. Published in March 2021 by MartechTribes, Frans Heermeijer, Haseeb Jansen, Carlos Doughty, Chris Jobs, Piikwenders, Samuel Schmitt, Gadi Mordechai, Ozan, Joost Nispor and Mark Walken

## - Warum Personalisierung?

In einer zunehmend fragmentierten Medienwelt ist die Ansprache potenzieller Kunden durch relevante Werbung eine zentrale Herausforderung für die Planung jeder Werbekampagne. Jedoch lassen sich die Wirkungspotenziale der Maßnahmen (Effektivität) erhöhen und Streuverluste vermeiden (Effizienz). Je besser hier die jeweilige Ansprache erfolgt, – also eine Ansprache der richtigen Zielgruppe mit der richtigen Botschaft und dem richtigen Werbemittel zum richtigen Zeitpunkt –, desto höher ist der RoI, d. h. die Rentabilität des eingesetzten Kapitals für eine Werbekampagne. Neben der aus den nicht-digitalen Medien bekannten Platzierung der Werbebotschaft in passenden Umfeldern ist in den digitalen Medien die effektive und effiziente Ansprache der Konsumenten durch Targeting-Technologie möglich und führt zur gewünschten Effektivität und Effizienz sowie zu passenderer Werbung für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Targeting bedeutet, Werbemittel anhand verschiedener Parameter automatisiert und zielgerichtet auszusteuern. „Zielgerichtet“ bedeutet dabei, dass die Maßnahmen strategisch, aber nicht an einzelnen Personen ausgerichtet sind. Es gilt vielmehr, diffuse Zielgruppenbestimmungen durch definitorisches Scharfstellen zu überwinden und werblich effektiv sowie kostenoptimiert Adressatinnen und Adressaten zu erreichen. Targeting dient also allgemein der optimierten und streuverlustreduzierten Auslieferung von digitaler Werbung an definierte Zielgruppen. Zudem profitieren von Targeting sowohl Werbekunden als auch Internetnutzer: Werbekunden steigern die Effizienz ihrer Werbeschaltungen, Internetnutzer erhalten die für sie relevante Werbung.<sup>5</sup> Personalisierung soll also die Relevanz von Anzeigen für bestimmte Nutzergruppen erhöhen. **Im Kern geht es aber eben nicht darum, dass auf ein individuelles oder einem konkreten Nutzer zugeordnetes Verhalten oder Eigenschaften zugegriffen wird.**

Der Research Service des Europäischen Parlaments hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Klickrate (die Wahrscheinlichkeit, dass ein Nutzer auf eine Anzeige klickt) bei verhaltensorientierter Werbung 5,3-mal höher ist als bei Standardwerbung. Bei nochmals angesprochenen Verbrauchern, die zuvor bereits Interesse an einem Produkt gezeigt haben (Retargeting), ist die Klickrate schätzungsweise 10,8-mal höher.<sup>6</sup> Zudem zieht auch die Studie das Fazit, dass personalisierte Werbung in der Regel nützlichere und relevantere Informationen

---

<sup>5</sup> Einsatzmöglichkeiten zielgruppenbasierter Online-Werbung, BVDW, Dezember 2014:

[https://www.bvdw.org/fileadmin/bvdw/upload/publikationen/content\\_marketing/leitfaden\\_targeting\\_einsatzmoeglichkeiten\\_zielgruppenbasierter\\_online\\_werbung\\_2014.pdf](https://www.bvdw.org/fileadmin/bvdw/upload/publikationen/content_marketing/leitfaden_targeting_einsatzmoeglichkeiten_zielgruppenbasierter_online_werbung_2014.pdf)

<sup>6</sup> European Parliamentary Research Service, Digital Services Act – European added value assessment, October 2020:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654180/EPRS\\_STU\(2020\)654180\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654180/EPRS_STU(2020)654180_EN.pdf)

liefert und verhindert, dass die Verbraucher mit zufälliger Werbung konfrontiert werden.<sup>7</sup>

- **Regelungen zum Thema Online-Advertising im DSA-E**

Der im DSA-E eingeschlagene Weg der EU-Kommission, der bei Online-Advertising auf Transparenz setzt, ist aus Sicht des BVDW, vor dem Hintergrund der oben genannten Aspekte der richtige Ansatz.

Es wird immer wieder festgestellt, dass obwohl eine Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher die Relevanz der Werbung und den kostenfreien Zugang zu Inhalten schätzen, sie auch Bedenken bezüglich der Nutzung ihrer Daten haben und dies muss ernst genommen werden, auch von der digitalen Wirtschaft selbst.<sup>8</sup> **Es darf daraus aber nicht die Konsequenz gezogen werden, einen ganzen Markt über kurzgedachte Verbote personalisierter Werbung in ihrer Arbeit zu hindern und massive negative wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen für Deutschland und Europa in Kauf zu nehmen.** Werbung finanziert ein kostenloses Internet und um die Werbeeinnahmen zu steigern, ist Targeting unerlässlich. 66 % der digitalen Werbeeinnahmen in Europa entfielen 2017 auf Behavioral Targeting - eine Untergruppe der allgemeinen Targeting-Ansätze - und die Werbetreibenden zahlen im Durchschnitt 2,68-mal mehr für diese Art der geschalteten Werbung.<sup>9</sup> Laut einer weiteren Studie kommt es bei Werbung ohne irgendeine Form der Personalisierung durch Opt-out der Nutzer, zu einem Umsatzrückgang von 40,3 % für Verlage.<sup>10</sup>

**Was wir also brauchen, ist eine angemessene Balance zwischen dem Schutz der Nutzerinnen und Nutzer und dem Gestaltungsspielraum der digitalen Wirtschaft.**

Eine bessere Durchsetzung bestehender Regelungen und ein angemessenes Level an Transparenz, das Nutzerinnen und Nutzer befähigt und schützt, ist hier der zielführendere Weg als plakative Verbote, die letztendlich auch den Verbraucherinnen und Verbrauchern schaden, da viele kostenlose digitale Angebote, Informationen und Dienstleistungen wegfallen würden.

Bereits jetzt gibt es diverse Projekte sowie Maßnahmen der Selbst- und Ko-Regulierung der Werbebranche, die darauf abstellen, Werbung transparenter und nachvollziehbarer zu machen sowie Maßnahmen gegen illegale und gefälschte

---

<sup>7</sup> Policy Department des Europäischen Parlaments, Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice, Juni 2021:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL\\_STU\(2021\)662913\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL_STU(2021)662913_EN.pdf)

<sup>8</sup> Onlinebevölkerungsbefragung zum Thema „Personalisierte Werbung – E-Privacy“, PWC, 2019:

<https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/bevoelkerungsbefragung-personalisierte-werbung.pdf>

<sup>9</sup> Howard Beales, The value of behavioural targeting: [https://www.networkadvertising.org/pdfs/Beales\\_NAI\\_Study.pdf](https://www.networkadvertising.org/pdfs/Beales_NAI_Study.pdf)

<sup>10</sup> Johnson, Garrett and Shriver, Scott and Du, Shaoyin, Consumer Privacy Choice in Online Advertising: Who Opt's Out and at What Cost to Industry? (June 19, 2019). Simon Business School Working Paper No. FR 17-19: <https://ssrn.com/abstract=3020503>

Inhalte und auch gegen die Platzierung von Werbung auf unangemessenen, illegalen Webseiten. Dieser Weg muss weiter beschritten und so effektiv wie möglich gestaltet werden, damit die notwendige Transparenz erreicht werden kann. Auch die Studie zu Online-Advertising des Europäischen Parlaments untermauert dies, indem sie feststellt, dass Soft-law-Instrumente im Bereich der Online-Werbung einen tatsächlich großen Einfluss haben. Zudem hätten sie den Vorteil, flexibler zu sein und gleichzeitig die neuesten Marktentwicklungen widerzuspiegeln.<sup>11</sup> Darüber hinaus gibt es auch bereits Rechtsvorschriften zum Datenschutz und Privatsphärenschutz, die hier mit in Betracht gezogen werden sollten.

Aus den Berichten und Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments erwachsen allerdings unterschiedliche Ansätze der Parteien im Umgang mit personalisierter Werbung.

- **Pauschales Verbot personalisierter Werbung**

Es wird beispielsweise in den Änderungsanträgen 192, 376, 461, 465, 746 und 1019 des Binnenmarktausschusses vorgeschlagen, personalisierte Werbung abzuschaffen. In IMCO Änderungsantrag 465 wird explizit von einem Verbot personalisierter Werbung gesprochen. Diese Anträge wollen entweder für alle Unternehmen des Anwendungsbereichs oder nur für Hosting-Dienste die Möglichkeit personalisierter Werbung unterbinden und nur noch kontextuelle Werbung erlauben. Aus den oben angeführten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen in Bezug auf Online-Advertising und Personalisierung steht dies im klaren Widerspruch zu den Marktrealitäten und vor allen Dingen Notwendigkeiten der europäischen Unternehmen und hätte enorme Konsequenzen für Wirtschaft sowie europäische Nutzerinnen und Nutzer.

Anstatt die Demokratie und Meinungsvielfalt zu schützen, würde diese Idee die Ungleichheit beim Zugang der Verbraucher zu qualitativ hochwertigen Online-Inhalten und -Diensten verstärken, allen europäischen Bürgerinnen und Bürgern einen erheblichen Teil der Inhalte und Dienste vorenthalten, von denen sie heute profitieren und es hätte letztendlich negative Auswirkungen auf die Presse- und Meinungsfreiheit. Zudem würden auch vor allem KMU negativ getroffen werden, die in ihren legalen Marketing-Aktivitäten beschränkt werden würden.

---

<sup>11</sup> Policy Department des Europäischen Parlaments, Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice, Juni 2021:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL\\_STU\(2021\)662913\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662913/IPOL_STU(2021)662913_EN.pdf)

- **Beschränkungen für personalisierte Werbung**

Weitere Vorschläge betreffen die Beschränkung von personalisierter Werbung, indem beispielsweise wie in Änderungsantrag 1509 des Binnenmarktausschusses, personalisierte Werbung für Kinder verboten werden soll. Der BVDW kann nachvollziehen, dass Kinder- und Jugendschutz ein sehr wichtiges gesellschaftliches Thema ist. Dieser Schutz muss auch gewährleistet sein, doch ein Verbot personalisierter Werbung für Kinder oder andere vulnerable Gruppen ist aus der Praxis heraus gedacht, im Netz unmöglich umzusetzen. Woher sollen Unternehmen wissen, dass es sich bei dem User um ein Kind handelt. Auch das würde nur über personenbezogene Informationen möglich sein nachzuvollziehen, auf die ein Zugriff abzulehnen ist. Ein Verbot personalisierter Werbung für Kinder würde somit einem pauschalen Verbot personalisierter Werbung gleichkommen, da man dies nicht anders umsetzen kann. Wenn es um Kinder- und Jugendschutz geht, sollten somit andere Maßnahmen und Ansatzpunkte gewählt werden.

- **Erweiterte Einwilligungserfordernisse für personalisierte Werbung**

Darüber hinaus gibt es auch diverse Idee der Abgeordneten, personalisierte Werbung über weitere Einwilligungserfordernisse zu beschränken.

Es gibt allerdings bereits jetzt entsprechende Gesetzgebung zur Datenverarbeitung wie die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und die ePrivacy-Richtlinie sowie eine mögliche zukünftige ePrivacy-Verordnung, die Anforderungen an die Datenverarbeitung auch im Bereich der Online-Werbung stellen. Die Änderungsanträge zu Einwilligungserfordernissen der Nutzerinnen und Nutzer werden aus Sicht des Verbandes oft von einem unzureichenden Bewusstsein dafür getrieben, wie viel Transparenz bereits unter den bestehenden Gesetzen zum Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes erforderlich ist. Dazu kommt unserer Meinung nach eine Verzweiflung über das wahrgenommene „Versagen“ bei der Durchsetzung der DSGVO. So entsteht der Wunsch nach etwas Radikalerem. Dies ist aus Sicht des BVDW jedoch nicht notwendig. Die DSGVO hat zu Recht (und zu nicht geringen Befolgungskosten für Unternehmen) dazu beigetragen, ein noch nie da gewesenes Maß an Transparenz und Nutzerkontrolle im Bereich der digitalen Werbung zu schaffen. Wenn es Versäumnisse bei der Umsetzung von Transparenz und Nutzerkontrolle in der EU gibt, sind diese nicht auf eine unzureichend strenge Regulierung zurückzuführen. Vielmehr sind sie das Ergebnis abweichender Auslegungen und einer nicht einheitlichen Durchsetzung der bestehenden Regeln durch die Regulierungsbehörden. Diese Themen der Datenverarbeitung, ihrer Rechtsgrundlagen und einer Einwilligung sind darüber hinaus in einem DSA

regulatorisch falsch verortet. Dennoch sind im Binnenmarktausschuss beispielsweise in den Änderungsanträgen 959, 972, 1013, 1014, 1125, 1500, 1505, 1512-1745 und 1748 entsprechende Vorschläge der Parteien zu finden, die abgelehnt werden müssen. **Eine Debatte über mögliche Unzulänglichkeiten der DSGVO müssen im Rahmen der Evaluierung der DSGVO diskutiert werden und auch eine Problematik der Durchsetzung kann nicht durch neue Regulierung gelöst werden.**

- **Verstärkte Transparenz, meist im Einklang mit Art. 24 DSA-E**

Wie schon eingangs erwähnt, unterstützt der BVDW Transparenz nachdrücklich und kann das Engagement der Branche für die Aufrechterhaltung von Transparenz und Qualität im gesamten digitalen Werbe- und Marketing-Ökosystem für alle Formen des Handels bekräftigen. Aus Sicht des BVDW sind daher die Forderungen der Abgeordneten zu verstärkter Transparenz nachvollziehbar und wichtig.

Auch hier sollte man aber nochmals betonen, dass einige Anforderungen bereits bestehen. Beispielsweise schreibt die DSGVO vor, dass die betroffene Person zumindest über die Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen und die Zwecke, für die die personenbezogenen Daten verarbeitet werden sollen, informiert werden muss.

Zudem bauen die Elemente des Artikel 24 (a) und (b) des DSA-E auf den bestehenden Anforderungen des Art. 6 der E-Commerce Richtlinie auf. Aktuell muss kommerzielle Kommunikation - einschließlich Werbung - eindeutig als solche erkennbar sein, zusammen mit der natürlichen oder juristischen Person, in deren Namen die kommerzielle Kommunikation erfolgt.

Es ist also nicht der Fall, dass hier eine vollständige Regelungslücke wäre, sondern es gibt insbesondere über die Datenschutz- und E-Commerce-Regelungen entsprechende Vorschriften und weitere Ausführungen, die auch jetzt eingehalten werden müssen. Gerade in Bezug auf den Datenschutz ist es somit wichtig, dass der DSA diese berücksichtigt und keine Doppelregulierung etabliert.

Sollten die Transparenzanforderungen und die entsprechende Ausgestaltung von Interfaces auch im Rahmen des DSA geregelt werden, würde sich die zusätzliche Frage stellen, wie Behörden zusammenarbeiten sollen. Aktuell sind die Datenschutzaufsichtsbehörden dafür zuständig zu evaluieren, ob die Regelungen der DSGVO eingehalten wurden. Sollte der DSA nun auch entsprechende

Regelungsinhalte einfügen, würden sich die Zuständigkeiten mit den Digital Services Coordinators überschneiden und zu weiteren Unsicherheiten führen.

Dennoch werden, wie bereits erwähnt einige weitere Transparenzvorschriften aufgegriffen, die es gilt zu diskutieren. Mit Änderungsantrag 130 des Binnenmarktausschusses sollen beispielsweise weitere Transparenzanforderungen für „Recommender Systeme“ ergänzt werden. So soll auch die Information, dass es sich um Werbung handelt, prominent und durch eine einheitliche Kennzeichnung dargestellt werden (bspw. IMCO ÄA 1486,1487). Darüber hinaus, soll nicht nur angegeben werden, wer die Werbeauspielung in Auftrag gegeben hat, sondern auch, wer die Werbeauspielung finanziert hat (bspw. IMCO ÄA 1488 - 1490). Es gibt sogar Forderungen zur Angabe der Nationalität des Auftraggebers (bspw. IMCO ÄA 1497). Des Weiteren werden auch die anzugebenden Parameter erweitert. Es soll beispielsweise angegeben werden, welche konkreten Targeting-Kriterien oder auch welche Logik angewandt wurde, um die Gruppe zu identifizieren, der die Werbung ausgespielt wird. Die Information über diese Parameter soll „klar, aussagekräftig und einheitlich“ erfolgen. (bspw. IMCO ÄA 1492, 1493/1494). Darüber hinaus gibt es Vorschläge, Werbung, die an Minderjährige adressiert ist, als solche zu kennzeichnen und auch den genauen Betrag anzugeben, der für eine Werbeauspielung gezahlt werden musste (bspw. IMCO ÄA 1499, 1503).

Es gibt somit unterschiedlichste Ergänzungswünsche zu den Transparenzvorschriften, die auch ganz offensichtlich davon getrieben werden, dass es Bedenken gibt, Online-Werbung könnte manipulativ sein, oder Meinungen beeinflussen, auch aus dem Ausland heraus. **Aus Sicht des BVDW, ist es daher nochmals wichtig festzuhalten, dass kommerzielle und politische Werbung separat voneinander betrachtet werden müssen.** Für beide Kategorien muss es unterschiedliche Vorgaben geben und auch die EU-Kommission sieht dies, da sie bis Ende 2021 noch einen separaten Vorschlag zum Thema politische Werbung vorlegen will.

**Aus Perspektive des BVDW und mit dem Thema der kommerziellen Werbung im Hinterkopf sollte bei den Transparenzvorschriften bedacht werden, was das Ziel dieser Regelungen ist. Letztendlich sollen Verbraucherinnen und Verbraucher durch erhöhte Transparenz gestärkt werden. Allerdings ist es fraglich, ob jede geforderte Angabe und Information für dieses Ziel hilfreich und notwendig sind.** Welchen Mehrwert bringt es Nutzerinnen und Nutzer beispielsweise, wenn sie sehen, wie viel ein Unternehmen für die Online-Werbung bezahlt hat. Je nach persönlichem Hintergrund der Person und subjektiver Wahrnehmung nimmt man

die Zahl, als viel oder wenig war. Es ist nicht klar, was man daraus ziehen soll und welchen Informationsvorsprung einem dies bietet. Informationen zu Zahlungen und Platzierungen, die bei Bedarf vom Advertiser eingefordert werden können, bringen hingegen mehr Transparenz in das Ökosystem für Unternehmen. Es ist zudem unklar, wie beispielsweise Anbieter ihre Parameter der ausgespielten Werbung darstellen und teilen soll, um welche Parameter es sich konkret handelt und welchen Mehrwert diese für die Nutzerinnen und Nutzer haben sollen. **Der BVDW sieht jedoch die Wichtigkeit von Transparenz und schlägt daher einen engen Austausch mit der digitalen Wirtschaft in diesen Punkten vor, um zu evaluieren, welche Transparenzanforderungen realistisch sind und wie diese ausgestaltet werden sollten, um den Nutzerinnen und Nutzern zu helfen.**

- **Fazit**

Wie jede Branche muss sich auch die Werbebranche weiterentwickeln, um sicherzustellen, dass ihre Arbeitsweise nicht nur den Vorschriften entspricht, sondern auch den sich wandelnden sozialen Werten und kulturellen Normen gerecht wird. Druck und Ideen von außen und innerhalb der Branche sind notwendig und verändern derzeit die gesamte technische Grundlage dafür, wie Targeting in einer Welt, in der der Schutz der Privatsphäre im Vordergrund steht, funktionieren wird. **Ein Verbot personalisierter Werbung wäre jedoch eine Impulsreaktion mit erheblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgewirkungen, die weit über einen kurzfristigen politischen Willen hinausgehen.**

Wir brauchen daher eine konstruktive Debatte darüber, wie die Vorteile der personalisierten Werbung, die Daten nutzt, am besten mit sozialen Werten und kulturellen Normen kombiniert werden kann. Die Entwicklungen der Werbebranche, auch technologischer Natur zu unterstützen und Lösungen kritisch zu hinterfragen, ist weitaus konstruktiver als aus Angst heraus, nach einem Verbot zu rufen. Denn die aktuellen Entwicklungen der Werbebranche und des Ansatzes zur Zielgruppenansprache können mittelfristig auch anderen Branchen und Teilen der Gesellschaft bei ihrer digitalen Transformation als Wegweiser dienen.

## 2) Melde- und Abhilfverfahren

In diesem zweiten Abschnitt möchte der BVDW auch nochmals auf das Melde- und Abhilfverfahren des DSA-E eingehen. Die Harmonisierung des Melde- und Abhilfverfahrens für die gesamte Europäische Union ist prinzipiell ein guter Schritt. Wichtig dabei ist, dass das harmonisierte System auch sinnvoll ausgestaltet ist und keine Mehrlasten insbesondere für KMU, entstehen. Nicht nur Deutschland hat mit dem [Netzwerkdurchsetzungsgesetz](#) bereits eigene Regelungen geschaffen, sondern auch in Österreich gibt es eine eigene Gesetzgebung sowie in Frankreich konkrete Überlegungen für ein neues Gesetz. Für die digitale Wirtschaft ist es somit generell förderlich, wenn in allen EU-Mitgliedstaaten einheitliche Regeln anzuwenden wären, denn das Internet macht bekanntlich nicht an den Grenzen halt. Der BVDW sieht daher die Vorteile, die ein einheitliches Verfahren bringt, sieht aber auch die Gefahr für unverhältnismäßige Mehrlasten des Systems.

Aus Sicht des BVDW scheint das System in einigen Punkten schwerfällig zu sein und ein sehr geringes Maß an Flexibilität zu bieten. Der BVDW regt somit an, das Verfahren in seinen Auswirkungen nochmals zu prüfen, damit es so effektiv, aber auch so schlank wie möglich gestaltet ist.

### - Illegale Inhalte

Die Definition illegaler Inhalte ist im DSA-Vorschlag sehr weit gefasst. So heißt es in Artikel 2 (g), dass illegale Inhalte *„alle Informationen, die als solche oder durch ihre Bezugnahme auf eine Tätigkeit einschließlich des Verkaufs von Produkten oder der Erbringung von Dienstleistungen nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem Recht eines Mitgliedstaats stehen, ungeachtet des genauen Gegenstands oder der Art der betreffenden Rechtsvorschriften“* umfassen. Eine konkretere und engere Definition wäre aus Sicht des BVDW hier zwingend notwendig, denn alle Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Gesetzgebungen und Straftatbestände. Man sollte die Schwelle für illegale Inhalte, die vom DSA betroffen sein sollen, somit besser eingrenzen. Eine genauere Definition würde sowohl Plattformen in der Entscheidung über Meldungen unterstützen, aber auch zum Schutz vor Overblocking beitragen. Zudem sollte geklärt werden, wie das Verhältnis zu nationaler Gesetzgebung zu sehen ist. Es ist noch nicht deutlich, wie beispielsweise die Beziehung zwischen dem DSA und dem deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetz gelebt werden soll. Sollten die Straftatbestände, die im NetzDG explizit gelistet sind, auch Basis für den DSA in Deutschland sein? Eine Aufklärung zu dieser Frage ist aus Sicht des BVDW zwingend erforderlich. **Erste**

**hilfreiche Änderungsanträge in diese Richtung (bspw. IMCO ÄA 686) wurden im Binnenmarktausschuss eingereicht, die die Breite der Definition versuchen zu reduzieren. Diese sollten unterstützt und noch weiterentwickelt werden.**

In Zusammenhang mit der Definition illegaler Inhalte möchte der BVDW auch auf die Anforderung des Artikels 14 (2) DSA-E eingehen. Es ist prinzipiell zu begrüßen, dass der DSA darin formale Anforderungen aufstellt, die Meldungen zur Entfernung illegaler Inhalte erfüllen müssen. Allerdings muss auch nochmals auf die Problematik hingewiesen werden, dass nicht in allen Fällen immer eindeutig und auf den ersten Blick entschieden werden kann, ob die Meldung wirklich einen illegalen Inhalt betrifft, auch wenn die Nutzerinnen und Nutzer eine Begründung aus ihrer Sicht dazu mitliefern müssen. Es ist darum wichtig, die Formulierung in Artikel 14 (3) zu schärfen, um sicherzustellen, dass eine Meldung, die die Anforderungen nach Artikel 14 (2) erfüllt, nicht automatisch zu „actual knowledge“ im Sinne des Artikels 5 und der damit verbundenen Haftungsregelung führt. Die Realitäten der Praxis sollten somit in allen Anforderungen mitgedacht werden. **Der BVDW begrüßt, dass dieser Gedanke in einigen Änderungsanträgen des Binnenmarktausschusses aufgenommen wurde und bestärkt die Abgeordneten darin, diesen Weg zu gehen.** So löschen beispielsweise Änderungsanträge 1054 und 1055 im Binnenmarktausschuss den Paragraphen 3 des Artikel 14 vollständig. Andere Vorschläge wie beispielsweise Änderungsanträge 1056, 1057 und 1059 wählen andere Ansätze, verfolgen aber das gleiche Ziel, indem das Vorhandensein einer korrekten Meldung nicht automatisch zu „actual knowledge“ und einer Haftbarkeit führen können. Es wird beispielsweise vorgeschlagen, dass eine formal korrekte Meldung mit allen Informationen nach Artikel 14 (2) nur zu der Verpflichtung führt, dieser Meldung nachzugehen und diese einschlägig und so schnell wie möglich zu prüfen und zu agieren. Erst bei einer Nachlässigkeit dessen greift Artikel 5.

#### - **Fristen**

In Anlehnung an das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz hat die Berichterstatterin des Binnenmarktausschusses, konkrete Fristen zur Löschung oder Sperrung von Inhalten eingefügt. Sobald „actual knowledge“ nach Artikel 14 (3) gegeben ist, müssen Anbieter Inhalte innerhalb von 24 Stunden entfernen, wenn die illegalen Inhalte die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden oder die Gesundheit oder Sicherheit der Verbraucher ernsthaft beeinträchtigen können. Andere illegalen Inhalte müssen innerhalb von sieben Tagen gelöscht oder gesperrt werden (IMCO ÄA 71). Sollte der Hosting-Dienst aus Gründen höherer Gewalt oder aus objektiv vertretbaren

technischen oder betrieblichen Gründen dem nicht nachkommen können, muss der Digital Services Coordinator oder auch die Person, die die Meldung eingereicht hat, umgehend informiert werden.

Bezüglich der Fristen gibt es auch noch weitere Vorschläge der anderen Abgeordneten. Hierbei reicht es von Reaktionszeiten von 72 Stunden in Bezug auf Meldungen (IMCO ÄA 1017) bis hin zur Unterstützung der 24 Stunden/7 Tage Fristen (IMCO ÄA 1082) und einer auch in Anlehnung an das NetzDG vorgenommenen Unterteilung in „manifestly illegal content“, der so schnell wie möglich gelöscht oder gesperrt werden muss und anderen illegalen Inhalten (bspw. IMCO ÄA 1085/1086).

**Aus Sicht des BVDW ist die Einführung dieser starren Fristen kritisch zu sehen und der Verband befürwortet den Ansatz der EU-Kommission, der nur ein zügiges Tätigwerden vorsieht.** Dies ist sinnvoll, da der Anwendungsbereich des DSA sehr viel weiter reicht als beispielsweise auch das NetzDG.

In der Praxis ist es Aufgabe der Diensteanbieter, die Entscheidung über Löschung oder Sperrung zu treffen. Dies ist in manchen Fällen einfacher, wenn es sich beispielsweise um terroristische Inhalte handelt. Entsprechende Fristen sind daher auch in die Verordnung über die Verhinderung der Verbreitung von terroristischen Online-Inhalten (TCO) eingeflossen. Andere Entscheidungen, die im Rahmen des DSA zu fällen sind, können aber nicht so einfach getroffen werden, wenn es beispielsweise um Äußerungsdelikte oder Patent-, Marken- oder Designrecht geht. Es muss hier bedacht werden, dass bei der Masse an Inhalten und den tiefgreifenden Anforderungen an Diensteanbieter die richtige Balance erhalten bleiben muss und daher starre Fristen nicht förderlich sind.

#### - **Hausregeln der Plattformen**

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Ansatz des DSA und beispielsweise dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz ist auch, dass die eigenen Hausregeln der Online-Plattformen relevant sind. Entscheidungen über das Löschen oder Sperren von Inhalten aufgrund einer Meldung kann nicht nur auf Basis europäischer oder nationaler Gesetzgebung, sondern auch auf Basis der eigenen Hausregeln, also „Community Guidelines“ der Online-Plattformen getroffen werden.

Die digitale Wirtschaft befindet sich in diesem Punkt in einem Spannungsfeld. In der Mitgliedschaft des BVDW gibt es somit unterschiedliche Ansichten, die wir gerne erörtern möchten. Generell ist es das Ziel aller Beteiligten, dass auf Hosting-

Diensten inklusive Online-Plattformen keine illegalen Inhalte zu finden sind. Allerdings stehen alle in der Umsetzung und Anwendung dessen vor unterschiedlichen Herausforderungen.

Die Online-Plattformen sind unter anderem einem großen politischen Druck ausgesetzt, richtige Entscheidungen zu fällen. Illegale Inhalte sollen schnell und effektiv gesperrt oder gelöscht werden und ihre Moderation der Inhalte soll so gestaltet sein, dass die Gesellschaft einem geringen Risiko ausgesetzt ist, mit illegalen Inhalten konfrontiert zu werden. Oft ist es aber der Fall, dass beispielsweise Inhalte knapp unterhalb der Schwelle eines Straftatbestands liegen und diese somit auf Basis rechtlicher Paragrafen nicht gelöscht oder gesperrt werden können. Genau dort würden dann die Hausregeln der Plattformen greifen, die es ihnen ermöglichen, solche Inhalte, die sich in einer Grauzone befinden, dennoch zu löschen oder zu sperren. Dieser Problematik soll im DSA-Vorschlag Rechnung getragen werden, indem die Hausregeln aufgenommen werden und betroffene Nutzerinnen und Nutzer unter anderem darüber aufgeklärt werden müsse, ob ihr Inhalt auf Basis europäischer oder nationaler Gesetzgebung oder eben auf Basis der Hausregeln entfernt oder gesperrt wurde.

Dieser Sichtweise stehen Bedenken gegenüber, dass bei der Einbeziehung der Hausregeln auch vor dem Hintergrund des Drucks mehr gelöscht und gesperrt wird als notwendig. Es wird somit befürchtet, dass Plattformen über ihre selbst festgelegten Hausregeln eventuell zu viele Inhalte löschen und keine Kontrolle darüber besteht. Dies wäre insbesondere für redaktionell-journalistische Inhalte problematisch, zumal diese bereits engmaschig reguliert sind (Bewegtbildinhalte etwa durch den Medienstaatsvertrag) und kein Anlass für eine weitere Kontrolle und Aufsicht von privater Stelle bestehe. Eine solche Praxis könnte vielmehr der Meinungs- und Pressefreiheit sowie dem Meinungspluralismus entgegenstehen. Daher vertreten einige Mitglieder die Ansicht, dass dringend dafür Sorge getragen werden muss, dass die journalistische Unabhängigkeit der freien Presse unter allen Umständen gewahrt bleiben muss. Die freie Presse ist ihrer Meinung nach nur dem Gesetz unterworfen und alles, was nicht gesetzlich verboten ist, müsse erlaubt sein. Die vom BVDW vertretenen Inhalteanbieter sind der Ansicht, dass ausschließlich illegale Inhalte in den Anwendungsbereich des DSA fallen, sodass darüber hinaus auch über Community Guidelines kein Raum dafür bestehen dürfe, sonstige Inhalte zu löschen oder zu sperren.

Der DSA muss diesem Spannungsfeld Rechnung tragen.

- **Begründung einer Entscheidung**

Grundlegend ist es aus Sicht des BVDW richtig, dass Entscheidungen über das Löschen oder Sperren von Inhalten den Betroffenen gegenüber begründet werden müssen. Die Anforderungen des Artikels 15 (2) für die Begründung einer Entscheidung ist allerdings sehr weitreichend gestaltet und zieht nicht in Betracht, dass eine Auskunft in der Detailtiefe nicht immer angebracht ist. Es kann bei betroffenen Inhalten zum Beispiel um laufende Ermittlungsarbeiten gehen, aber auch um terroristische Inhalte oder sexualisierte Gewalt gegen Kinder. Hier sollte etwas mehr Flexibilität für die Hosting-Dienste eingeräumt werden, da es sein kann, dass in diesen Fällen nicht alle Informationen über die Entscheidung mit dem Nutzer geteilt werden sollten. Darüber hinaus stellt sich beispielsweise auch die Frage, was der Nutzen einer Datenbank nach Artikel 15 (4) ist.

**Der BVDW begrüßt, dass diese Bedenken teilweise im Binnenmarktausschuss aufgenommen wurden und bekräftigt daher die Änderungsanträge 1100 und 1121 sowie 1120.** In Bezug auf Artikel 15 (2) wird anerkannt, dass es Situationen gibt, die die Teilung einer solchen Begründung unmöglich machen, insbesondere im Falle laufender Ermittlungsverfahren. Zudem wird mit ÄA 1120 die Datenbank des Artikel 15 (4) gelöscht und vorgeschlagen, dass die Unternehmen die Begründungen nur auf Anfrage der Digital Services Coordinator oder behördlicher Stellen teilen müssen. Dies ist eine sinnvolle Änderung, die das gewünschte Ziel des Paragraphen erreicht.

- **Trusted Flaggers**

Online-Plattformen sollen zudem das System der „Trusted Flaggers“ einführen. Die Idee dabei ist, dass die vertrauenswürdigen Hinweisgeber offiziell zertifiziert sind und ihre Meldungen über mögliche illegale Inhalte vorrangig und unverzüglich behandelt werden sollen. An sich ein sinnvolles System, das auch schon jetzt freiwillig von vielen Online-Plattformen mit Kooperationspartnern gelebt wird. Prinzipiell gehen die Kriterien, die für die Zertifizierung dieser Hinweisgeber im DSA-Vorschlag genannt werden, auch in die richtige Richtung. Hinweisgeber müssen besondere Sachkenntnis und Kompetenz in Bezug auf die Erkennung, Feststellung und Meldung illegaler Inhalte haben, kollektive Interessen vertreten und unabhängig von jeder Online-Plattform sein sowie sorgfältig und objektiv arbeiten.

Aber auch hier stellen sich einige Fragen. Der Digital Services Coordinator (DSC), eine Behörde, die im jeweiligen Mitgliedstaat benannt werden muss, zertifiziert die

Hinweisgeber. Hier ist nicht eindeutig geklärt, wie genau der DSC über die Zertifizierung entscheidet und es steht zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht fest, welche Behörde in den Mitgliedstaaten als DSC benannt wird. Dies liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten selbst. Wer ist also qualifiziert als Hinweisgeber und wer nicht? Zusätzlich zu den durch den DSC anerkannten Hinweisgebern, die Kollektivinteressen vertreten, sollte es Plattformen möglich sein, weitere „Trusted Flaggers“ auf Basis objektiver Kriterien zu benennen. Diese könnten auch einzelne Rechteinhaber umfassen.

Hier bedarf es somit weiterer einheitlicher Kriterien, die für die Entscheidungen anzuwenden sind und über die Rechenschaft abgelegt werden muss. Darüber hinaus muss die Unabhängigkeit der Aufsicht sichergestellt sein. Wichtig ist, dass das System in der Praxis funktioniert und vor allen Dingen nicht Gefahr laufen kann, politisiert zu werden oder auch zu Overblocking zu führen.

Der Änderungsantrag der Berichterstatterin im Binnenmarktausschuss ist in dieser Hinsicht wenig zielführend. Sie löscht sogar die Vorgabe, dass „Trusted Flaggers“ ihre Meldungen fristgerecht und gewissenhaft einreichen müssen und lässt nur die notwendige Objektivität als Kriterium stehen.

Andere IMCO Änderungsanträge versuchen das Konzept und die Struktur der „Trusted Flagger“ konstruktiv weiter auszugestalten. So schlagen Änderungsanträge 1262 und 1272 vor, noch deutlicher zu machen, dass „Trusted Flaggers“ zertifiziert sein müssen und dass sie Meldungen nur in ihrem jeweiligen Fachgebiet einreichen dürfen. Änderungsantrag 1289 ergänzt, dass Plattformen zusätzlich zu den von der Behörde zertifizierten Hinweisgebern, auch noch eigene Partner benennen dürfen, mit denen sie zusammenarbeiten. Darüber hinaus gibt es den Vorschlag, dass eine Zertifizierung auf drei Jahre begrenzt ist und dann erneut geprüft und erteilt werden muss (IMCO ÄA 1295).

#### - **Weitere Anforderungen für Dienstanbieter**

Abschließend möchte der BVDW auch noch darauf hinweisen, dass im Rahmen des DSA eine Überregulierung vermieden werden sollte. Mit den Ideen des Europäischen Parlaments kommen noch weitere massive Anforderungen auf die Unternehmen zu, wenn es beispielsweise um Online-Marktplätze geht, verstärkte Verbraucherschutzregelungen in Bezug auf Produkte und Produktsicherheit, aber auch Geschäftsbedingungen. Hier möchte der BVDW auch nochmals darauf hinweisen, dass Ziel und Zweck des DSA im Vordergrund stehen sollten und nicht alle Herausforderungen der digitalen Welt in eine Gesetzgebung geschüttet werden

dürfen. Darüber hinaus sollte auch bedacht werden, dass die Staffelung der diversen Anforderungen nicht abgeschafft werden darf. Eine Löschung der Ausnahmen für KMU und auch eine Absenkung der Schwelle für sehr große Online-Plattformen (VLOP) wie es beispielsweise die Berichterstatterin im Binnenmarktausschuss vorsieht, indem sie die Schwelle der durchschnittlichen monatlichen Zahl an Nutzerinnen und Nutzer von mindestens 45 Mio. Personen mit einer alternativen Schwelle von einem Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. EUR innerhalb der Union ergänzt, sind nicht zielführend. Dies würde einer Überregulierung kleinerer Unternehmen gleichkommen. Nur mit gezielten und spezifischen Regelungen kann ein rechtssicheres System geschaffen werden, das die europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie die europäischen Unternehmen fördert.

- **Online-Marktplätze**

In diesem Zusammenhang möchte der BVDW auch noch gezielter auf das Thema der Online-Marktplätze eingehen, denn es gibt hier eine Vielzahl von Änderungsanträgen der Abgeordneten des Binnenmarktausschusses. Der BVDW ist der Ansicht, dass diese Änderungen in ihrer aktuellen Form nicht zur Rechtssicherheit und Förderung von Innovation beitragen.

Zum einem, da sie vorschlagen, eine völlig neue Haftungsregelung für eine Unterkategorie von Hosting-Diensten zu schaffen, ohne genau zu beschreiben, für welche Dienste dies gelten soll.

So heißt es in den meisten Änderungen (bspw. IMCO ÄA 704, 706, 707, 713, 714, 736) und auch im Kommissionsvorschlag, dass die Regelungen auf Online-Plattformen abzielen, *"die Verbrauchern das Abschließen von Fernabsatzverträgen mit Unternehmern ermöglichen"*. Es ist jedoch nicht klar, was das genau bedeutet. "Ermöglicht" beispielsweise eine Anzeige, die Nutzer auf die Website eines Drittanbieters weiterleitet, wo sie ein Produkt kaufen können, den Abschluss eines Vertrags?

Aus den Erläuterungen der Europäischen Kommission zu ihrem Vorschlag und auch aus den Änderungen der IMCO-Berichterstatterin, geht hervor, dass die zusätzlichen Verpflichtungen nur für wirkliche Online-Marktplätze eingeführt werden sollen, die Verbraucherinnen und Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen direkt auf ihrer Plattform ermöglichen und dass es nicht breiter verstanden werden sollte. Eine solche Auslegung würde auch dem Ansatz der kürzlich verabschiedeten EU-Omnibusrichtlinie entsprechen. Artikel 4 (5) der EU-Omnibus-Richtlinie stellt fest,

dass die entsprechenden Anforderungen für Online-Marktplätze in Kraft treten, wenn der Fernabsatzvertrag auf dem Online-Marktplatz geschlossen wird.

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments scheinen sich aber nicht alle an dieser Definition zu orientieren und sprechen unter anderem auch Online-Plattformen an, auf denen die Empfänger des Dienstes Anzeigen zum Anbieten von Produkten oder Dienstleistungen schalten können, sowie Online-Plattformen, die den Empfängern Vergleichs-, Beratungs- oder Reputationsdienste anbieten.

**Der BVDW fordert die politischen Entscheidungsträger auf, die Definition von Online-Marktplätzen eng zu fassen und im Gesetzestext selbst den Umfang etwaiger zusätzlicher Bedingungen klarer zu umreißen, denn der Mangel an Rechtssicherheit in dieser wichtigen Frage birgt die Gefahr, Innovation zu untergraben.**

Neben dieser übergeordneten Frage des Anwendungsbereichs, sieht der BVDW aber auch die inhaltlichen Anforderungen kritisch. Der Verband begrüßt zwar das Ziel, gegen den Verkauf illegaler Waren und Dienstleistungen auf Online-Marktplätzen vorzugehen, allerdings sollten die Anforderungen verhältnismäßig bleiben und der Digital Services Act sollte als horizontale Gesetzgebung nicht überfrachtet werden.

Das „Safe Harbour“ Prinzip des Haftungsregimes sollte zudem nicht als Privileg verstanden werden, das den Anbietern von Online-Diensten gewährt wird, und sollte auch nicht als solches behandelt werden, denn es ist in vollem Einklang mit dem grundlegenden Prinzip der gesetzlichen Haftung, wonach jemand nicht für eine illegale Handlung haftbar gemacht werden kann, von der er keine Kenntnis hat, und zudem ist es ein Schutz der Grundrechte, einschließlich der unternehmerischen Freiheit und der Meinungsfreiheit.

Nun schlagen einige Abgeordnete jedoch vor, die Anwendung des Haftungsregimes für Online-Marktplätze zu streichen, wenn bestimmte Sorgfaltspflichten nicht erfüllt werden. Dieser Ansatz zeugt nicht nur von einem schwerwiegenden Missverständnis darüber, warum es das bestehende Haftungsregime für das Hosting überhaupt gibt; er deutet auch auf eine Verwirrung zwischen den Begriffen "Online-Marktplatzanbieter" und "Verkäufer" hin (z. B. heißt es in der Begründung unter Artikel 5(a) des IMCO-Berichtsentwurfs, dass "zusätzliche Bedingungen festgelegt werden müssen, um sicherzustellen, dass Online-Marktplätze nicht von der Haftung befreit werden, wenn sie illegale Produkte und Dienstleistungen verkaufen").

Generell führt beispielsweise die Bedingung, dass Online-Marktplätze ihren Inhalt nicht in einer Weise präsentieren oder die Transaktion nicht in einer Weise ermöglichen dürfen, die den Verbraucher zu der Annahme verleitet, dass der Gegenstand der Transaktion von ihnen selbst oder von einem Dritten, der unter ihrer *"Kontrolle, Autorität oder ihrem entscheidenden Einfluss"* handelt, bereitgestellt wird, zu Rechtsunsicherheit. Die kürzlich verabschiedete EU-Omnibusrichtlinie verlangt bereits eine klare Offenlegung des Gewerbetreibenden (Unternehmen, Adresse, E-Mail, Telefon, Status als Verbraucher oder Gewerbetreibender) sowie der Aufteilung der Verbraucherschutzverantwortung zwischen dem Online-Marktplatz und dem Gewerbetreibenden.

Die vorgeschlagenen Änderungsanträge (bspw. IMCO ÄA 776 - 778), die zu der Vermutung führen können, dass ein dritter Händler unter der Kontrolle, der Autorität oder dem entscheidenden Einfluss des Online-Marktplatzes handelt, sind darüber hinaus kontraproduktiv. Beispielsweise die Möglichkeit des integrierten Zahlungsverkehrs oder des Abschlusses von Verträgen über die von Online-Marktplätzen bereitgestellten Einrichtungen ist sowohl für Drittanbieter als auch für Verbraucherinnen und Verbraucher von großem Vorteil.

Ähnlich verhält es sich, wenn die Anwendung des Haftungsregimes von der Einhaltung der EU- oder nationalen Produktsicherheits- oder Compliance-Vorschriften abhängig gemacht wird. Dies ist unverhältnismäßig, da sie Online-Marktplätze als Überwachungs- oder Durchsetzungsbehörden behandelt, während sich die Produkte in Wirklichkeit jederzeit auch ohne Wissen des Online-Marktplatzes ändern können.

Auch in diesem Punkt ist es somit wichtig, dass die politischen Entscheidungsträger aus Perspektive der Praxis denken und eine vernünftige Balance zwischen Verbraucherschutz, Marktrealitäten und Möglichkeiten der Unternehmen, insbesondere KMU, finden. Die aktuellen Anforderungen werden dem noch nicht gerecht.