

# Wirtschaftliche Auswirkungen der Regelungen der ePrivacy- Verordnung auf die Online- Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle

Autoren:

Christian Hildebrandt

Dr. René Arnold

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur  
und Kommunikationsdienste GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, November 2017



## Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für  
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
eMail: info(at)wik.org  
www.wik.org

### Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführer und Direktor	Dr. Iris Henseler-Unger
Direktor Abteilungsleiter Post und Logistik	Alex Kalevi Dieke
Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Leiter Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Winfried Ulmen
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations Nr.	DE 123 383 795



## Kurzzusammenfassung

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen im Kern, dass die ePrivacy-Verordnung große Teile der Online-Werbewirtschaft und werbefinanzierten digitalen Geschäftsmodelle voraussichtlich existenziell gefährden wird. Konkret wurden 6 Fragen in der Studie adressiert:

Frage 1: Was würde die ePrivacy-Verordnung konkret für einzelne Geschäftsmodelle bedeuten, wenn die Schätzung der Europäischen Kommission stimmt, dass rund 11% der Nutzer eine Einwilligung zu Cookies erteilen?

In Deutschland ist in der kurzen Frist von einer **Reduktion des gesamten digitalen Werbebudgets von etwa einem Drittel** auszugehen. In erster Linie werden Display- und Affiliate-Werbeformate betroffen sein. Der kurzfristige Effekt auf Suchwerbung (in Deutschland hauptsächlich Google) und Werbung in sozialen Netzwerken (in Deutschland hauptsächlich Facebook) wird wahrscheinlich relativ klein ausfallen. In Europa sind strukturell ähnliche Auswirkungen zu erwarten.

Die Folgen dieses kurzfristigen Kapitalentzugs werden zunächst die schon seit 2014 voranschreitende **Entkopplung des europäischen Online-Werbemarktes vom Wachstum des US-amerikanischen Marktes** beschleunigen. Dort werden die Gelder aus der Online-Werbung zusehends in die Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen und Technologien wie autonomes Fahren und künstliche Intelligenz investiert. Mit der ePrivacy-Verordnung riskiert Europa letztlich von entscheidenden Innovationen, die über die wirtschaftliche Zukunft Europas mitentscheiden, ausgeschlossen zu sein.

**Mittel- bis langfristig ist zu erwarten, dass die Werbebudgets in geschlossene Log-In-Systeme wandern**, die mit Inkrafttreten der ePrivacy-Verordnung immer noch eine weitgehend unveränderte Bedienbarkeit aufweisen und voraussichtlich einen noch größeren Teil der Zeit, die Nutzer täglich im Internet verbringen, für sich gewinnen können. Sollte dies geschehen, ist es wahrscheinlich, dass auch die (hochwertigen) Inhalte den Werbebudgets hinterherziehen. Von einer solchen Entwicklung werden insbesondere Internetplattformen profitieren, die schon heute über eine hohe Nutzeranzahl verfügen und sich mit einem Log-In identifizieren. Letztlich kann die ePrivacy-Verordnung so den Anstoß zu einem Internet geben, das dann zumindest in Europa fragmentiert ist und von geschlossenen Systemen dominiert wird.

Frage 2: Wird die Einschätzung der Europäischen Kommission geteilt oder wie hoch ist der Anteil der Nutzer werbefinanzierter Onlineangebote einzuschätzen, die zukünftig in die Durchleitung zielgerichteter Werbung mit Hilfe von Cookies auf der Grundlage der ePrivacy-Verordnung einwilligen?

Eine klare Aussage über das zukünftige Verbraucherverhalten lässt sich nicht so einfach ableiten, wie die Europäische Kommission dies in ihrer Folgenabschätzung auf Basis einer Befragung getan hat. Hierzu sind noch zu viele Details der tatsächlichen Umsetzung ungeklärt. Durch Privacy-by-Design/Default-konfigurierte Betriebssysteme,

Webbrowser und Apps wird vorausgesetzt, dass Verbraucher das notwendige technische Verständnis besitzen, um beurteilen zu können, welche Funktion welchen Zweck hat und welche Einstellung erforderlich ist, um beispielsweise eine bestimmte Video-Anwendung zu ermöglichen. Darüber hinaus muss für den Verbraucher (intuitiv) erfassbar sein, welche Dienste oder Anwendungen aufgrund des Softwaredesigns oder der voreingestellten Konfiguration automatisch (teilweise) geblockt werden und wie dies einfach manuell zu ändern ist, ohne einen nicht notwendigen Informationsfluss zuzulassen. **Ob diese Voraussetzungen der EU-Kommission zutreffend sind, muss bezweifelt werden, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich Verbraucher ohne Weiteres auf derart komplexe technische und organisatorische Vorhaben im Vorfeld der Internetnutzung einlassen.** Somit entsteht durch die skizzierte Umsetzung letztlich **keine neue Transparenz für Verbraucher.** Stattdessen werden Verbraucher dazu gedrängt, grundlegende Entscheidungen zu treffen, die viele überfordern werden. Im Ergebnis kann dies als eine **Barriere** angesehen werden, **die dazu führt, dass zukünftig auf der Grundlage der ePrivacy-Verordnung deutlich weniger Verbraucher in die Durchleitung zielgerichteter Werbung mit Hilfe von Cookies einwilligen werden.**

Frage 3: Ist mit unterschiedlichem Nutzerverhalten bei verschiedenen Geschäftsmodellen zu rechnen?

Es ist möglich, dass das Nutzerverhalten nach Inkrafttreten der ePrivacy-Verordnung bei verschiedenen Geschäftsmodellen unterschiedlich ausfällt. Aufgrund der hohen Heterogenität sowohl seitens der Internetnutzer wie auch der Internetangebote ist diesbezüglich zum aktuellen Zeitpunkt keine seriöse Prognose möglich. Die jeweiligen Entscheidungen sind unter anderem vom Vertrauen des Verbrauchers gegenüber einem bestimmten Dienst, dem individuellen Nutzen für den Verbraucher durch einen bestimmten Dienst sowie von den möglichen Alternativen wirtschaftlicher Gegenleistungen abhängig.

Frage 4: Welche Einnahmeverluste drohen, wenn die Durchleitung zielgerichteter Werbung zukünftig nicht mehr möglich ist, weil nur wenige Nutzer die Einwilligung in entsprechende Verfahren erteilen?

Eine Analyse von IAB Europe unterstützt die Ergebnisse der vorliegenden Studie, die eine **kurzfristige Reduktion des Werbebudgets für digitale Werbung in Deutschland um etwa ein Drittel** erwartet. In der IAB-Studie werden drei spezifische Szenarien skizziert, die eine **Reduktion der Werbeeinnahmen für Displaywerbung bis 2020 zwischen 45% und 70% als kombinierten Effekt von DSGVO und ePrivacy-Verordnung** vorhersagen. Da der überwiegende Teil von Displaywerbung heute über sogenanntes Programmatic Advertising bestückt wird, erscheint diese Schätzung eher konservativ.

Frage 5: Können Einnahmeverluste durch andere Formen nicht zielgerichteter Werbung oder Bezahlmodelle ausgeglichen werden und falls nicht, warum nicht?

**Grundsätzlich sind für Werbetreibende und Medienschaffende in der digitalen Wirtschaft die Möglichkeiten des anderweitigen Ausgleichs von Einnahmeverlusten begrenzt**, da in der Internetwirtschaft für die meisten Geschäftsmodelle traditionell keine Alternativen zu den drei Optionen Aufmerksamkeit für Werbeeinhalte, Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten oder entsprechende Bezahlmodelle bestehen. Ein weiterer Grund liegt im gelernten Verhalten von Verbrauchern (Nutzergewohnheiten), die erwarten, für die meisten Inhalte im Internet nicht monetär zu bezahlen, sondern sich im Austausch Werbung anzusehen.

**Es gibt kein vergleichbares System, das eine derart feingranulare Allokation der Finanzierung ermöglicht wie zielgruppenspezifische Online-Werbung.** Zumeist beläuft sich der monetäre Betrag, den ein Inhalteanbieter für einen einzelnen Besuch bzw. einen einzelnen Klick durch einen Verbraucher erhält, auf den Bruchteil eines Euro-Cent. Die Kosten, um solche Summen über ein anderes Bezahlssystem abzubilden, sind prohibitiv, insbesondere in Bezug auf die Transaktionskosten der Umsetzung und den Bezahlvorgang, den der Verbraucher regelmäßig durchlaufen müsste.

Wiederum erscheinen Log-In-Systeme als eine mögliche Lösung. Sie ermöglichen eine Abrechnung und entsprechende Allokation. Eine Proliferation von Log-In-Systemen würde aber dafür sorgen, dass die **ePrivacy-Verordnung ihr Kernziel – ein höheres Datenschutzniveau – verfehlt**. Log-In-Systeme ermöglichen einen wesentlich direkteren Zugang zu persönlichen Daten und reduzieren den effektiven Datenschutz im Vergleich zum heutigen Schutzniveau und dem vorherrschenden offenen System der Werbemittelallokation mit Hilfe pseudonomysierter Daten.

Frage 6: Wie hoch ist der Anteil der Online-Angebote einzuschätzen, für die die zu erwartenden Einnahmeverluste existenzbedrohend sind?

Die zu erwarteten Einnahmeverluste können für alle Online-Angebote existenzbedrohend sein, die sich maßgeblich über Displaywerbung refinanzieren. Das betrifft insbesondere Verlage und andere Inhalteanbieter. Besonders stark werden die kleineren Anbieter betroffen sein, die nicht über eine starke Marke verfügen.

Die Fokussierung auf den Einzelnen birgt die Gefahr kollektiver Gemeinwohlverluste in der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft. In einer Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass ein **Interessenausgleich zwischen Verbrauchern und digitaler Wirtschaft zwingend erforderlich** ist. Ferner wird aus der vorliegenden Studie deutlich, dass ein effektives Verbot einer ganzen Klasse von Technologien ohne eine ausgewogene Betrachtung ihrer Auswirkungen zu nicht abschätzbaren Kollateralschäden führen wird.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzzusammenfassung</b>	<b>I</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Analyse der Stakeholder-Konsultation und Folgenabschätzung</b>	<b>2</b>
<b>3 Einschätzungen relevanter Stakeholder</b>	<b>6</b>
3.1 Der aktuelle Stand der Diskussion zur ePrivacy-Verordnung	6
3.2 Ergebnisse der Interviews	7
3.2.1 Dokumentation und Methodik	7
3.2.2 Kernergebnisse	10
<b>4 Was steht auf dem Spiel?</b>	<b>15</b>
<b>5 Mögliche Auswirkungen auf Online-Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle</b>	<b>20</b>
5.1 Überblick zu Online-Werbung und digitalen Geschäftsmodellen	20
5.2 Erwartungen aufgrund vorhandener Studien	24
5.3 Einschätzung für den deutschen Online-Werbemarkt	24
<b>6 Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>27</b>



## 1 Einleitung

Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (2002/58/EG) ist eine im Jahr 2002 erlassene Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft, die Mindestvorgaben für den Datenschutz in der Telekommunikation verbindlich für alle Mitgliedsstaaten festlegt. Im Jahr 2009 erfolgte eine Ergänzung durch die sogenannte Cookie-Richtlinie (2009/136/EG), welche eine explizite Einwilligung der Nutzer von Webseiten und Apps verlangt, damit diese Cookies setzen dürfen. Cookies entwickeln eine kleine Textdatei, bei der eine Reihe von Zahlen gebildet wird, um beispielsweise ein Internet-fähiges Endgerät, Betriebssystem und den Webbrowser bzw. die App zu identifizieren. Damit wird Werbetreibenden und anderen Internetdiensten ermöglicht, Nutzern beim Besuch unterschiedlicher Webseiten durch das World Wide Web zu folgen (Online-Tracking) und die generierten Informationen für Werbezwecke einzusetzen.

Aktuell steht eine Novellierung an, in deren Zuge die ePrivacy-Richtlinie in eine Verordnung über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation überführt wird. Mit diesem Schritt soll eine EU-weite Vereinheitlichung der Regelungen nicht nur für Telekommunikationsdienste, sondern auch in Bezug auf OTT-Dienste erfolgen. Zudem soll die neue Verordnung eine Ergänzung darstellen und Kohärenz zur im Mai 2018 in Kraft tretenden Europäischen Datenschutz-Grundverordnung – (EU) 2016/679 – sichern, welche nicht alle Bereiche der Verarbeitung personenbezogener Daten abdeckt. Der aktuelle Vorschlag der Europäischen Kommission – COM(2017) 10 final – sieht für Telekommunikationsdienste und Internetdienste vor, dass Verbraucher unabhängig vom elektronischen Kommunikationsmittel ein einheitliches Schutzniveau erhalten.

Im Vorfeld hat von April bis Juli 2016 eine öffentliche Konsultation stattgefunden, deren Ergebnisse im August 2016 veröffentlicht wurden. Die Europäische Kommission hat sich im Zuge dessen für das Instrument einer Verordnung entschieden und dazu eine Folgenabschätzung (Impact Assessment) durchgeführt. Am 13. Dezember 2016 ist ein erster Entwurf der Verordnung bekannt geworden, der in aktualisierter Form am 10. Januar 2017 offiziell durch die Europäische Kommission vorgestellt wurde. Beabsichtigt ist, dass die Verordnung zeitgleich mit der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) am 25. Mai 2018 direkt in allen Mitgliedsstaaten gelten soll.

Der aktuelle Verordnungsentwurf (COM(2017) 10 final) wird von der digitalen Wirtschaft in Deutschland im Allgemeinen wie auch von der Werbewirtschaft im Speziellen als Bedrohung eingestuft und beinhaltet zahlreiche kritische Elemente. Diese Studie soll auf problematische Bereiche und entsprechende Aspekte des Verordnungsentwurfs eingehen und eine kritische Stellungnahme aus wissenschaftlicher Sicht mit Blick auf die Zukunft der Online-Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle in Deutschland bieten.

Die Studie gliedert sich dazu wie folgt: Zunächst soll in Abschnitt 2 eine kurze Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation der Stakeholder und der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission erfolgen, bevor in Abschnitt 3 der aktuelle Stand der Diskussion zur ePrivacy-Verordnung mit den Kernergebnissen der Interviews mit verschiedenen Stakeholdern dokumentiert wird. In Abschnitt 4 sollen zentrale Probleme des Verordnungsentwurfs aus wissenschaftlicher Sicht thematisiert werden, um schließlich in Abschnitt 5 die möglichen Auswirkungen auf die Online-Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle zu konkretisieren. Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick in Abschnitt 6.

## 2 Analyse der Stakeholder-Konsultation und Folgenabschätzung

Die Europäische Kommission hat im Sinne der Best Practices einen standardisierten Eruiierungsprozess mit Blick auf Novellierungen von Richtlinien und Verordnungen etabliert. Dieser beinhaltet eine öffentliche Konsultation, eine Folgenabschätzung und ein Trilogverfahren zusammen mit dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zur Fertigstellung eines Regelwerkes. Im Zeitraum vom 12. April 2016 bis 05. Juli 2016 hat eine öffentliche Konsultation durch die Europäische Kommission stattgefunden, deren Ergebnisse am 04. August 2016 veröffentlicht wurden. Die befragten Stakeholder lassen sich in drei Gruppen einteilen, welche im Wesentlichen ähnliche Aspekte betont haben:

- Bürger und zivilgesellschaftliche Vereine
- Industrieunternehmen und Verbände
- Daten- und Verbraucherschutzorganisationen

Einzelne Bürger sowie zivilgesellschaftliche Vereine sehen sich in einem ambivalenten Verhältnis zur Nutzung von Internetdiensten und Anwendungen. Sie wollen den Schutz ihrer Privatsphäre erhalten, ergreifen aber vergleichsweise wenig (oder keine) Maßnahmen, um den Schutz der Privatsphäre und die Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation (z.B. Verschlüsselung) zu erhöhen (Privacy-Paradox).<sup>1</sup> So sehen sie sich zum einen durch die massive Ausdehnung unterschiedlichster Formen des Online- und Offline-Tracking verunsichert und empfinden einen impliziten und schleichenden Prozess des Kontrollverlustes, zum anderen sehen sich verhältnismäßig wenige Bürger gut über die Realitäten im Internet informiert und in der Lage, durch technische Maßnahmen den Schutz ihrer Privatsphäre im Internet zu erhöhen. Sie fordern einen weitgehenden und umfassenden Datenschutz sowohl für Telekommunikationsdienste wie auch für Internetdienste, um ihr Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung gewahrt zu sehen.

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Diskussion vgl. Arnold, R., M. Waldburger & A. Hillebrand. 2015. Personal Data and Privacy – WIK-Study for Ofcom, Bad Honnef.

Die Industrieunternehmen und Verbände sehen eine Entwicklung, bei der Konsumenten seit der Kommerzialisierung des Internet kaum oder keine monetäre Zahlungsbereitschaft für Internetangebote hatten, sodass sich auf verschiedenen digitalen Märkten neue Formen nicht-pekuniärer Preise wie Werbung (Aufmerksamkeit) und personenbezogene Daten endogen als Marktgegenleistung seitens der Verbraucher herausgebildet haben. Daher sehen sie werbefinanzierte und datenbasierte Internet-Geschäftsmodelle als legitim an und sämtliche Eingriffe in digitale Märkte müssten gerechtfertigt werden. Sie erachten den Schutz der Privatsphäre sowie die Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation als schützenswert, jedoch müssten wettbewerbsneutrale und ausgewogene Lösungen etabliert werden, um nicht andere schützenswerte Rechtsgüter wie die Vertragsfreiheit oder Medienvielfalt zu gefährden. Diese Ausgewogenheit von Wirtschafts- und Verbraucherinteressen fehlt den Unternehmen der Internetwirtschaft im aktuellen Verordnungsentwurf. Sie fordern eine Berücksichtigung der Komplexität des Internet-Ökosystems, das überwiegend aus datenbasierten und werbefinanzierten Geschäftsmodellen besteht, um nicht durch eine zusätzliche Regulierung im globalen Wettbewerb zurückversetzt zu werden.

Daten- und Verbraucherschutzorganisationen halten die Vorschläge für richtungsweisend und erachten das Prinzip der Vertraulichkeit der Kommunikation und den erweiterten Schutz der Privatsphäre mit der Ausdehnung auf Internetdienste und auf sämtliche Endgeräte als zielführend. Sie fordern ein Ende sämtlicher Offline- und Online-Tracking-Aktivitäten, sofern keine ausdrückliche und durch den Verbraucher kontrollierbare Einwilligung erfolgt ist. Dazu soll der Verbraucher durch entsprechende technische Umsetzungen wieder in die Lage versetzt werden, seine Souveränität mit Blick auf personenbezogene wie auch nicht-personenbezogene Daten umfassend wiederherzustellen beziehungsweise zu sichern.

Von sämtlichen Teilnehmergruppen wurde der Zeitraum für die öffentliche Konsultation gemessen an der Breite und Tiefe der Themen als zu kurz angesehen. So ist beispielsweise vielen Unternehmen nicht bewusst gewesen, dass sie demnächst dem Bereich der elektronischen Kommunikation direkt oder indirekt zugeordnet sind, beispielsweise wenn sie sich bisher als Lebensmittelproduzenten, Automobilhersteller oder Maschinenbauer verstanden haben.

Die Folgenabschätzung der avisierten Regelungen zur ePrivacy-Verordnung erfolgte im Anschluss an die öffentliche Konsultation durch die Europäische Kommission und besteht aus folgenden Teilen: Identifizierung der Probleme, Gründe und Ziele für eine Novellierung und Abschätzung von 5 ermittelten Politikoptionen auf Basis der Kriterien Relevanz der Thematik, Effektivität, Kohärenz, Effizienz und EU-Mehrwert. Dabei wurden folgende Politikoptionen erwogen:

- Option 1: Keine gesetzgeberischen Maßnahmen
- Option 2: Begrenzte Verstärkung der Privatsphäre/Vertraulichkeit und Vereinfachung des Regelwerkes

- Option 3: Spezifische Verstärkung der Privatsphäre/Vertraulichkeit und Vereinfachung des Regelwerkes
- Option 4: Weitgehende Verstärkung der Privatsphäre/Vertraulichkeit und Vereinfachung des Regelwerkes
- Option 5: Aufhebung der Richtlinie zur Privatsphäre/Vertraulichkeit

Das Ergebnis der Analyse besteht in der Entscheidung für Option 3. Anstatt einer Richtlinie wird das Instrument einer Verordnung gewählt, welche sofort in allen Mitgliedsstaaten Wirkung entfaltet. Insgesamt sollen damit drei Ziele erreicht werden:

- Schutz der Privatsphäre und Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation
- Einheitliches Datenschutzniveau in Europa
- Förderung des digitalen Binnenmarktes durch den freien Fluss (nicht-) personenbezogener Daten, Endgeräte und Dienste

Beabsichtigt ist, eine Harmonisierung mit Blick auf 5 Hauptfelder zu erreichen: (1) Sicherheit in der elektronischen Kommunikation; (2) Vertraulichkeit von Kommunikations- und Verkehrsdaten; (3) Vertraulichkeit gespeicherter Informationen auf Endgeräten; (4) Schutz der Privatsphäre der Nutzer; (5) andere legitime Interessen der Nutzer.

Die Vorgehensweise der Folgenabschätzung ist kritisch zu sehen. So hat die Folgenabschätzung durch die Europäische Kommission eine Hervorhebung der Vorteile vorgenommen, namentlich der der Technologieneutralität, der Verstärkung der Nutzerkontrolle und Transparenz, des Opt-in für Marketingmaßnahmen sowie der Vereinfachung durch Harmonisierung und Klarstellung der Regelungen. Dabei ist aber versäumt worden, auch daraus resultierende Nachteile darzulegen. So werden beispielsweise die im Sinne der Regelungen erforderlichen Eingriffe in etablierte Geschäftsmodelle nur kurz erwähnt, ihre möglichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen aber nicht näher untersucht. Eine Abschätzung und Abwägung unterschiedlicher Effekte ist aus wissenschaftlicher Sicht jedoch stets vorzunehmen, um in einer Gesamtbetrachtung aller wesentlichen Aspekte zu einer fundierten Entscheidung gelangen zu können.

Die durchgeführte Folgenabschätzung der Europäischen Kommission weist unter anderem folgende Schwachstellen auf:

- Sehr enge Datenschutzsicht, keine Trade-Offs der Verbraucher erwogen/erfragt
- Weitergehende Auswirkungen wirtschaftlicher Art nicht abgeschätzt (z.B. Auswirkungen auf Wettbewerb, Innovationen und Investitionen)
- Weitergehende Auswirkungen technischer Art nicht abgeschätzt (z.B. Auswirkungen auf das Internet-Ökosystem)
- Konsistenz im Gesamtgefüge des Europäischen Rechts nicht eruiert

Zu berücksichtigen sind zahlreiche Trade-Offs der Verbraucher, die durch eine intelligente Verbraucherbefragung mit entsprechendem Framing der Fragen ermittelbar gewesen wären. Die folgende Abbildung veranschaulicht Trade-Offs der Verbraucher.

Abbildung 1: Trade-Offs für Verbraucher



Quelle: WIK.

Wenn Verbraucher nach dem Schutz der Privatsphäre gefragt werden, ist ihnen dieser wichtig. Zudem möchten sie nutzenstiftende Internetdienste, die sich durch eine einfache und intuitive Handhabung auszeichnen, und sie möchten Internetangebote, die möglichst die eigenen Präferenzen abbilden. Auch sollen Werbemaßnahmen die eigenen Interessen passgenau ansprechen. Schließlich ist Verbrauchern auch wichtig, dass Internetangebote entgeltlos bereitgestellt werden. In diesem Rahmen entsteht die legitime Frage nach den möglichen Formen wirtschaftlicher Gegenleistung im Kontext der Internetdienstnutzung, welche durch die Folgenabschätzung nicht thematisiert wird.

Insgesamt ist die Folgenabschätzung durch die EU-Kommission unzureichend. Es ist festzustellen, dass eine gesamtheitlichere Untersuchung und Folgenabschätzung erforderlich gewesen wäre, insbesondere vor dem Hintergrund der sehr weit gehenden Regelungen und damit einhergehenden Eingriffen in etablierte Geschäftsmodelle. Mit Blick auf die selbstgesetzten Ziele der avisierten ePrivacy-Verordnung bleibt die Folgenabschätzung hinsichtlich des Datenschutzes und der Förderung des „Free Flow of Data“ zur Erreichung eines einheitlichen digitalen Binnenmarktes unkonkret. Die Folgenabschätzung eruiert auch nicht die Chancen möglicher Alternativen durch Selbstregulierungsansätze der Wirtschaft und Co-Regulierungskonzepte. Dabei könnte eine Einigung der Wirtschaft/Industrie auf erforderliche technische Standards (die durch den

Gesetzgeber überprüft werden) grundsätzlich die Chance bieten, ein komplexes Internet-Ökosystem zu erhalten, das den Schutz der Privatsphäre und der Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation ermöglicht, während gleichzeitig etablierte digitale Geschäftsmodelle bestehen bleiben.

### 3 Einschätzungen relevanter Stakeholder

#### 3.1 Der aktuelle Stand der Diskussion zur ePrivacy-Verordnung

Aktuell erarbeiten das Europäische Parlament und im Anschluss daran der Europäische Ministerrat ihren jeweiligen Standpunkt zur ePrivacy-Verordnung. Diese Standpunkte werden schließlich im sogenannten Trilogverfahren mit der Europäischen Kommission aufeinander abgestimmt und formal vom EU-Parlament und vom EU-Ministerrat bestätigt.

Im Europäischen Parlament haben sich drei Ausschüsse mit einer Stellungnahme zum ePrivacy-Verordnungsentwurf geäußert:

- Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie mit der Berichterstatterin Kaja Kallas – Stellungnahme vom 04.10.2017
- Ausschuss für Rechtsangelegenheiten mit dem Berichterstatter Pavel Svoboda – Stellungnahme vom 05.10.2017
- Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz mit der Berichterstatterin Eva Maydell – Stellungnahme vom 06.10.2017

Der federführende Parlamentsausschuss unter der Leitung der Berichterstatterin Marju Lauristin hat am 20.10.2017 über den LIBE-Bericht abgestimmt und mit knapper Mehrheit (31 zu 24 Stimmen, eine Enthaltung) für eine Annahme votiert. Der aus 827 Änderungsanträgen bestehende und von verschiedenen Fraktionen des Europäischen Parlaments vorverhandelte Kompromisstext plädiert ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung für eine einjährige Übergangsfrist.

Die hohe Anzahl an Änderungsanträgen verdeutlicht, wie kontrovers die Diskussion zwischen Befürwortern der Datenschutzregulierung und Vertretern der Interessen der digitalen Wirtschaft verläuft.

Die Telekommunikationsregulierung umfasst einen sektorspezifischen Datenschutz, der zukünftig auch Internetdienste miteinschließt.<sup>2</sup> Mit Blick auf die Vertraulichkeit in der

---

<sup>2</sup> Auf nationaler Ebene impliziert dies, dass die Regelungen im Telekommunikationsgesetz (TKG) und im Telemediengesetz (TMG), die auf der bisherigen ePrivacy-Richtlinie basieren, durch die neue ePrivacy-Verordnung verdrängt werden, insofern sie die Verarbeitung von personenbezogenen Daten umfassen. Zudem werden die Möglichkeiten zur Ansprache durch Werbemaßnahmen (Telefon, E-Mail, Fax, SMS, etc.) im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (insb. § 7 UWG) ebenfalls durch die neue Verordnung verdrängt, insofern sie die Verarbeitung von personenbezogenen Daten umfassen.

elektronischen Kommunikation sowie den Schutz der Privatsphäre wird dies grundsätzlich von allen Vertretern als angemessen erachtet, sofern die Umsetzung der Regulierung verhältnismäßig ist und einen Ausgleich verschiedener Interessen schafft.

Seitens der digitalen Wirtschaft und insbesondere der Werbewirtschaft wird im Wesentlichen in den Art. 8, 9 und 10 (Schutz der Endrichtungen) der ePrivacy-Verordnung eine Bedrohung für digitale Geschäftsmodelle gesehen. Teilweise werden die Art. 6 und 7 (Vertraulichkeit und Erlaubnisse) mit Blick auf Metadatenregelungen kritisch gesehen.

Der Art. 8 befasst sich mit dem Schutz von gespeicherten Informationen auf Endgeräten und erlaubt die Erhebung von Daten, hingegen nicht die Verarbeitung der Daten auf Endgeräten, es sei denn, dies ist notwendig. Wann die Datenverarbeitung ‚notwendig‘ ist, wird weder in der ePrivacy-Verordnung noch in Art. 6 DSGVO näher spezifiziert. Dies stellt die digitale Wirtschaft vor erhebliche Interpretations- und Umsetzungsprobleme. Der Art. 10 (Datenschutz by Design/Default) betrifft in der Umsetzung Software. Welche Softwaretypen gemeint sind, wird nicht explizit dargelegt, sodass generell auf der technischen Ebene Betriebssysteme, Webbrowser und Apps betroffen sind, welche Cookies Dritter bereits in den Voreinstellungen verhindern und nur bei expliziter Einwilligung erlauben sollen. Für Inhalteanbieter und Werbetreibende sind dies spürbare Einschränkungen ihrer Geschäftsmodelle.

Im Zusammenhang mit Art. 9 der ePrivacy-Verordnung soll die Einwilligung nach Maßgabe der Art. 4 und 7 DSGVO erfolgen. Dabei ist jedoch fraglich, ob eine Einwilligung des Verbrauchers bei global agierenden Internetunternehmen tatsächlich informiert und freiwillig möglich ist, um den Anforderungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zu genügen. Art. 7 Abs. 1 DSGVO sieht vor, dass bei der Bewertung der Freiwilligkeit die Kopplung von Einwilligung zu nicht erforderlicher Datenverarbeitung und Vertragsschluss zu berücksichtigen ist (Kopplungsverbot). Dies wirft eine ökonomische Grundsatzfrage beim Konsum von Internetangeboten und den möglichen Formen wirtschaftlicher Gegenleistungen auf. Ein Interessenausgleich zwischen der Wirtschaft und dem Verbraucher ist daher zwingend erforderlich.

## **3.2 Ergebnisse der Interviews**

### **3.2.1 Dokumentation und Methodik**

Die Interviews mit relevanten Stakeholdern sind neben der durchgeführten Sekundärrecherche die wesentliche Informationsquelle für die vorliegende Studie. Die Hauptaufgabe der Interviews war es herauszuarbeiten, welchen Einfluss die verschiedenen Gruppen von Stakeholdern auf ihre jeweiligen Geschäftsfelder erwarten. Um dies umfassend zu erheben, wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, dessen Themengebiete unten dargestellt werden.

1. Die ePrivacy-Verordnung der EU-Kommission betrifft verschiedene Ihrer Dienste
  - a. Wie schätzen Sie ganz allgemein den Einfluss der VO auf ihr Geschäftsmodell ein?
  - b. Teilen Sie die Auffassung der EU-Kommission, dass OTT-Anbieter, die schon auf ‚Consent-Basis‘ arbeiten, nicht substantiell betroffen sein werden?
2. Nachfragen zu den einzelnen Diensten
  - a. Browser
  - b. OTT-Kommunikationsdienste
  - c. E-Mail-Dienste
  - d. Online-Werbung
3. Wesentliche technische Umsetzungen des Tracking
  - a. Welche Rolle spielen derzeit welche Tracking-Technologien?
  - b. Welche sind weiterhin – welche sind nach der Verordnung schwieriger einsetzbar?
  - c. Gibt es Ausweichmöglichkeiten, um Tracking trotzdem weiterzuführen?
  - d. Welche Folgen erwarten Sie für Verbraucher und Geschäftskunden?
4. Folgen der ePrivacy-Verordnung
  - a. Wie schätzen Sie die Folgen der Verordnung für den gesamten Online-Werbemarkt in der EU und insbesondere in Deutschland ein?
  - b. Wer wird Vorteile haben? Wer wird benachteiligt?
  - c. Gibt es eine realistische Gefahr für bestimmte Geschäftsmodelle?
5. Folgenabschätzung der Wirkungen der ePrivacy-Verordnung
  - a. Wie schätzen Sie die neue Position der Webbrowser-Anbieter ein, die Privatsphäre ‚by default‘ zu schützen?
  - b. Wie sind die Auswirkungen auf Apps?
6. Folgenabschätzung der EU-Kommission

Die EU-Kommission geht in ihrer Folgenabschätzung von ca.€ 950 Mio. Einsparungen aus.

  - a. Wie schätzen Sie diese Zahl ein?
  - b. Hat die EU-Kommission alle Aspekte gebühlich betrachtet?
7. Verbrauchersichtweise
  - a. Wie schätzen Sie die Reaktion von Verbrauchern ein?
  - b. Welche Einstellung werden sie wählen? Warum?
  - c. Wie können 1st & 3rd Party Tracking-Technologien Verbraucher zur Zustimmung auffordern? Wie wird dies technisch umgesetzt? Welche Reaktionen erwarten Sie?
8. Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der ePrivacy-Verordnung
  - a. Wie lange wird die gesamte Umstellung dauern?
  - b. Wie sehen die Pläne aus, auch ‚Legacy Systems‘ umzustellen? Geht das überhaupt?
9. Interneterfahrung und Usability
  - a. Wie wird sich Ihrer Meinung nach die Interneterfahrung für Verbraucher verändern, wenn die neuen Webbrowser-Einstellungen umgesetzt sind?
10. Zielerreichung der ePrivacy-Verordnung
  - a. Gehen Sie davon aus, dass die Verordnung die gesetzten Ziele erreichen wird?



Die Interviews wurden als semi-strukturierte Interviews durchgeführt. Das bedeutet, dass wir einen Interviewleitfaden entwickelt haben, der eine Balance aus guter Vergleichbarkeit über die Interviews hinweg und gleichzeitig individueller Ansprache sicherstellte. Konkret haben wir in den Interviews genug Freiraum gelassen, um besonders interessante Fragen und Antworten im Detail zu erkunden. Je nach Gesprächspartner wurden bestimmte Themenbereiche priorisiert.

Alle Interviews wurden im Oktober 2017 durchgeführt und beziehen sich auf den zu dieser Zeit vorhandenen Diskussionsstand der ePrivacy-Verordnung. Die Interviews dauerten jeweils typischerweise 60 Minuten. Sie wurden von Dr. René Arnold und Christian Hildebrandt persönlich durchgeführt.

Interviews gab es mit folgenden Firmen/Institutionen (in alphabetischer Reihenfolge):

- AGOF
- BITKOM
- BVDW
- CCIA
- Facebook
- Ferrero
- Google
- IVW
- L'Oréal
- Mediengruppe-RTL
- Nielsen
- Oath
- OMG-Mediaagenturen
- OWM
- ProSiebenSat1-Media AG
- Symantec
- VDZ
- VPRT
- ZAW
- ZEIT-Online

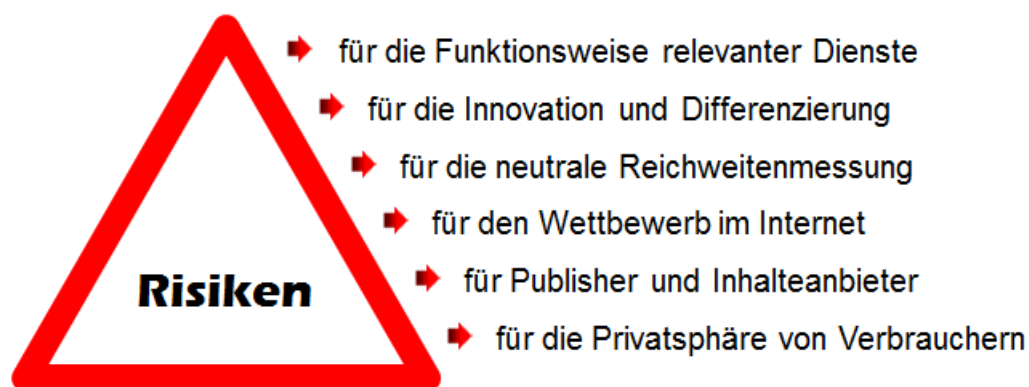
So konnte ein breites Spektrum an Stakeholder-Einschätzungen eingefangen werden. Diese konzentrierten sich in Übereinstimmung mit der Auswahl der Stakeholder auf die möglichen Auswirkungen von Art. 8, 9 und 10 der ePrivacy-Verordnung. Der folgende Abschnitt fasst zunächst die wesentlichen Ergebnisse der Stakeholder-Interviews zusammen.

### 3.2.2 Kernergebnisse

Über alle Interviews hinweg ist festzustellen, dass die Interviewpartner die ePrivacy-Verordnung mit Blick auf den hier betrachteten Arbeitsstand als gefährlich für ihr Geschäftsmodell oder zumindest für eine Vielzahl der von ihnen angebotenen Dienste einschätzen. Da der endgültige Text der Verordnung noch nicht feststeht, kann nur von Risiken die Rede sein, die bei den verschiedenen Stakeholdern wahrgenommen werden. Diese sind jedoch erheblich, wie alle Interviewpartner bestätigten. Die konkreten finanziellen Risiken abzuschätzen fiel den Interviewpartnern schwer.<sup>3</sup> Sicher ist, dass mit Blick auf die möglichen wirtschaftlichen Konsequenzen der ePrivacy-Verordnung für Online-Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle mittelbar alle Werbetreibenden mit wesentlichen Einbußen, Veränderungen und Unsicherheiten rechnen.

Welche Einbußen, Veränderungen und Unsicherheiten Stakeholder sehen, dokumentiert dieser Abschnitt. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich dann konkreter mit den zu erwartenden Auswirkungen, sollte die ePrivacy-Verordnung, wie im Moment diskutiert, inkrafttreten. Zunächst gibt die folgende Abbildung einen Überblick der Einbußen, Veränderungen und Unsicherheiten, die von den Interviewpartnern angesprochen wurden.

Abbildung 2: Risiken aus Sicht der interviewten Stakeholder



Quelle: WIK.

<sup>3</sup> In Abschnitt 5 werden mögliche wirtschaftliche Auswirkungen näher auf Basis der Interviews und Sekundärrecherche bewertet.

Die Regelungen in Art. 8 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 werden als effektives Verbot von Maßnahmen gewertet, die zum Targeting, zur Optimierung von Diensten und zur Reichweitenmessung notwendig sind.<sup>4</sup> Aus Sicht der Stakeholder stellt das nicht nur die Erbringung zahlreicher Dienste im Internet in Frage, sondern bedroht effektiv die Geschäftsgrundlage der Online-Werbung in Europa und damit auch werbefinanzierte Geschäftsmodelle sowie das Geschäft von Werbetreibenden. Insbesondere wird angemerkt, dass es an einem Passus zur legitimen Verwendung von Cookies und anderen Maßnahmen fehlt, der zumindest das grundsätzliche Funktionieren werbefinanzierter Dienste, aber auch zahlreicher nicht-werbefinanzierter Webseiten und Inhalte sicherstellen kann.<sup>5</sup> Je nachdem wie Art. 8 Abs. 1 lit. c auszulegen ist, können schon einfache Anwendungen wie E-Mail-Dienste, Online-Shopping oder auch Cloud-Dienste gemeint sein. Darüber hinaus stellt die Verordnung in Frage, ob weiterhin sichergestellt werden kann, dass Inhalte inklusive Werbung korrekt ausgespielt werden können. Dazu gehört insbesondere auch die korrekte Reaktion auf Filter, die beispielsweise Kinder vor möglichen gefährdenden Inhalten schützen. Ebenso benötigen die Ermittlung von vorge-täuschten Klicks<sup>6</sup>, von Malware und andere IT-Sicherheitsanwendungen Zugriff auf die Prozessor- und Speicherkapazitäten. Dies wäre nach der Verordnung nicht mehr oder nur mit großen Einschränkungen möglich.

Egal ob und wie eine Abgrenzung von tatsächlich notwendigen Zugriffen erfolgen kann, halten alle Gesprächspartner fest, dass es gerade die nicht notwendigen Funktionalitäten sind, die es ermöglichen, einzelne Dienste mit einem Mehrwert anzubieten. Demnach würde die Verordnung den Marktteilnehmern das wesentlichste Differenzierungsinstrument nehmen, indem sie der Einführung solcher Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb eines schon genutzten Dienstes neue Hürden wie zusätzliche Einwilligungen durch den Nutzer in den Weg stellt. Dies wurde als innovationsfeindlich und damit als eine Bedrohung für die Konkurrenzfähigkeit europäischer Marktteilnehmer gesehen. Neben der Behinderung von Innovationen durch europäische Unternehmen wurde auch die Benachteiligung europäischer Bürger als mögliche Folge der Verordnung genannt, da global agierende Anbieter von Soft- und Hardware bestimmte Funktionen ggf. später oder gar nicht in Europa einführen werden.<sup>7</sup> Neben den direkten Einbußen an Konsum-

---

<sup>4</sup> Konkret macht die Formulierung in Art. 8 Abs. 1, die jeglichen Zugriff auf die Prozessor- und Speicherkapazitäten des Endgeräts und jegliche Verwendung der Informationen des Endgeräts verbietet, das Verwenden von Cookies und anderen technischen Lösungen zur Identifikation des Endgeräts, der verwendeten Software, des Online-Verhaltens, usw. unmöglich. Die Formulierung des Art. 10 Abs. 1 bestimmt, dass jegliche Software eine Voreinstellung haben muss, die es dem Nutzer ermöglicht, jeglichen Informationsaustausch mit dritten Parteien zu unterbinden. Während andere Abstufungen der Privatsphäre-Grundeinstellungen nicht näher definiert, sondern in Erwägungsgrund 23 nur grob umrissen werden, wird bestimmt, dass der Nutzer bei der Installation bzw. dem Update der Software dazu aufgefordert werden soll, eine bestimmte Grundeinstellung auszuwählen. Es wird davon ausgegangen, dass die große Mehrheit der Nutzer alle Drittparteien ausschließen wird.

<sup>5</sup> In Art. 8 Abs. 1 werden einige Ausnahmetatbestände definiert, die unter lit. c auch solche Maßnahmen legitimieren, die „necessary for providing an information society service requested by the end-user“ sind. Es wird jedoch offen gelassen, welche Maßnahmen jeweils als „necessary“ zu erachten sind.

<sup>6</sup> Bspw. durch so genannte Klick-Farmen.

<sup>7</sup> Sicherlich ist der europäische Markt für zahlreiche global agierende Anbieter aufgrund des hohen durchschnittlichen Einkommens im Vergleich zu vielen anderen Weltregionen wichtig. Es sollte jedoch bedacht werden, dass bspw. allein in Indien zwischen dem ersten Quartal 2016 und dem ersten Quartal 2017 etwa 100 Millionen neue Internetanschlüsse hinzugekommen sind (TRAI 2016 und 2017).

mentenrente<sup>8</sup> kann die spätere oder ausbleibende Einführung von innovativen Diensten auch indirekt die europäische Wirtschaft und Konsumenten schädigen, da wesentliche Plattformen nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.<sup>9</sup>

Obwohl die Verordnung explizit keine Bevorzugung von First-Party-Diensteanbietern vorsieht, zeigt die Formulierung der Erwägungsgründe (vgl. 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22) deutlich, dass implizit eine Unterscheidung zwischen First-Party- und Third-Party-Anbietern getroffen wird, bei der Third-Party-Cookies deutlich negativer beurteilt werden als First-Party-Cookies. Dies wird auch in Art. 8 Abs. 1 lit. d deutlich, der besagt, dass Reichweitenmessungen nur dann vom Verbotstatbestand ausgenommen sind, wenn sie direkt vom Anbieter des Dienstes der Informationsgesellschaft durchgeführt werden. Die interviewten Stakeholder kritisieren diese implizite und explizite Bevorzugung aus mehreren Gründen.

Zunächst stellen sie fest, dass die Einschränkung in Art. 8 Abs. 1 lit. d schlicht nicht der Realität von Reichweitenmessung gerecht wird. Diese wird heute typischerweise von Drittanbietern durchgeführt, die einerseits die notwendige Spezialisierung und andererseits eine entsprechende Vergleichbarkeit der Daten erzielen können. Eine Reichweitenmessung durch den einzelnen Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft ist effektiv wertlos, da sie keine Vergleichbarkeit und damit keine neutrale Einschätzung der Werbewirksamkeit für die Werbetreibenden ermöglicht.

Wesentlich schwerwiegender werden die möglichen Auswirkungen der zumindest impliziten Bevorzugung von First-Party-Anbietern innerhalb der Verordnung auf die Wettbewerbssituation im Online-Werbemarkt eingeschätzt.<sup>10</sup> Zahlreiche Interviewpartner merkten an, dass diese Unterscheidung insbesondere diejenigen Anbieter bevorzugt, die heute schon hauptsächlich auf Log-In-Systeme setzen und so einen deutlich direkteren Zugang zum Konsumenten haben als Anbieter, die ohne oder nur optional mit Log-In-Systemen operieren.<sup>11</sup> Konkret befürchteten zahlreiche Stakeholder eine deutliche Bevorzugung großer US-amerikanischer Unternehmen wie Google, Facebook, Apple, Amazon oder Microsoft.

---

Das entspricht etwa einem Viertel der rund 434 Mio. Internetnutzer in der EU28 (Internet World Stats 2017). Laut der gleichen Quelle nutzen heute schon mehr Inder als Europäer das Internet (462 Mio.).

- <sup>8</sup> Arnold, R. C. Hildebrandt, P. Kroon, & S. Tas. 2017. "The Economic and Societal Value of Rich Interaction Applications." Study for the Computer & Communications Industry Association; McKinsey. 2010. "Consumers Driving the Digital Uptake: The Economic Value of Online-Advertising-based Services for Consumers." Study for IAB Europe.
- <sup>9</sup> Arnold, R., & C. Hildebrandt. 2017. „Internetbasierte Plattformen: Ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung.“ WIK-Kurzstudie, Juni 2017, Bad Honnef.
- <sup>10</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Aussage nicht so zu interpretieren ist, dass First-Party-Anbieter nicht von den Auswirkungen der VO betroffen sind.
- <sup>11</sup> Hierzu ist anzumerken, dass Log-In-Systeme in wesentlichen Bereichen notwendig sind und zum gelernten Verhalten von Konsumenten gehören. Dazu gehören bspw. soziale Netzwerke, bei denen es notwendig ist, eine eindeutige Zuordnung zu einem Profil zu gewährleisten. Gleiches gilt für zahlreiche andere Online-Dienste wie Spiele, Marktplätze, Messenger-Dienste, Cloud-Anwendungen, Sharing-Economy-Anwendungen oder E-Mail-Dienste. Wesentliche Online-Dienste wie Suchmaschinen oder e-Commerce-Anbieter bieten oftmals optionale Log-In-Systeme an, um Nutzern einen optimierten Dienst anbieten zu können. Zahlreiche und insbesondere informationsbezogene Dienste wie Zeitungen, Videoplattformen oder Vergleichsportale bieten ihre Leistungen zumeist ohne (oder nur mit optionalem) Log-In an.

Neben dem besseren Zugang zum Konsumenten und der damit einhergehenden höheren Wahrscheinlichkeit zur Einwilligung basiert die Einschätzung zahlreicher Stakeholder auf den Bestimmungen in Art. 10, die die Gatekeeper-Position der Webbrowser verstärken<sup>12</sup>, deren Einstellungen darüber bestimmen sollen, ob und welche Zugriffe auf die Prozessor- und Speicherkapazitäten des Endgeräts zulässig sind.

Die interviewten Stakeholder waren sich einig, dass global agierende Unternehmen die Auswirkungen der Verordnung besser verkraften können als nationale Anbieter oder solche, die sich auf den europäischen Markt konzentrieren. Globale Unternehmen können einerseits die möglicherweise wegfallenden Umsätze in Europa besser auffangen. Sie können ebenso weiterhin die Daten aus anderen Weltregionen nutzen, um ihre Dienste zu optimieren und Innovationen zu entwickeln. Damit würden die negativen Auswirkungen der Verordnung europäische Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders empfindlich treffen. Es wird erwartet, dass viele dieser Unternehmen nicht mehr wirtschaftlich rentabel operieren können, sollte die Verordnung in der hier diskutierten Form in Kraft treten. In besonderem Maße betrifft dies Anbieter, die journalistische oder andere besonders hochwertige und damit teuer herzustellende Inhalte monetarisieren. Die Stakeholder waren sich einig, dass dies Verleger und andere Medien besonders hart treffen wird.

Mit Blick auf mögliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Finanzierung von Inhalten durch Werbung sehen die interviewten Stakeholder ebenfalls einen wesentlichen Einfluss der Regelungen in Art. 8. So kann die Einschränkung des Zugriffs auf die Prozessor- und Speicherkapazitäten jeglicher Endgeräte, die sich mit dem Internet verbinden, die Marktverhältnisse substantiell verändern. Zunächst stellen die Stakeholder fest, dass Targeting zahlreiche positive Zwecke erfüllt. Hierzu zählt zunächst die technisch korrekte Ausspielung von Inhalten und Werbung, z.B. die Unterscheidung zwischen mobilen und stationären Endgeräten, die Auflösung des Bildschirms und die (wahrscheinlich) präferierte Sprache.<sup>13</sup> Ebenso stellen insbesondere Cookies sicher, dass dieselbe Werbung nicht zu oft an dasselbe Endgerät ausgespielt wird (Frequency Capping). Sollten diese und vergleichbare technische Steuerungsmöglichkeiten wegfallen, ist davon auszugehen, dass Online-Werbung außerhalb von geschlossenen Systemen und Suchwerbung<sup>14</sup> deutlich an Effektivität und Attraktivität für Werbetreibende einbüßt. Einige Stakeholder vermuten deshalb eine Verschiebung der Werbebudgets auf Log-In-Systeme und Suchmaschinenwerbung. Eine solche Verschiebung würde bedeutenden Online-Plattformen einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil in Europa verschaffen.

---

<sup>12</sup> Die Bestimmungen in Art. 10 umfassen jegliche Zugangssoftware. Das Beispiel des Browsers wird aber sowohl in den Erwägungsgründen als auch in den Interviews immer wieder als ein wesentliches angeführt. Deshalb folgen die Ausführungen hier dieser Logik in Form eines illustrativen Beispiels.

<sup>13</sup> Auf Basis der Einstellungen des Endgeräts.

<sup>14</sup> Vgl. Google AdWords, AdSense, Bing Ads; Yahoo! Gemini; ad.net.

Weiterhin sehen praktisch alle Stakeholder so genanntes Online Behavioral Advertising (OBA) als unverzichtbar an. Kontextuelles oder semantisches Targeting kann nicht die gleiche Effektivität bieten. Mit dem Wegfall von OBA werden deshalb ein Preisverfall für Online-Werbeanzeigen und gleichzeitig eine notwendige spürbare Steigerung der Anzahl dieser Anzeigen erwartet. Dies wäre weder im Interesse der Werbetreibenden noch der Inhaltenanbieter oder Konsumenten.

Ebenso stellen die interviewten Stakeholder in Frage, ob die Verordnung in ihrer geplanten Form tatsächlich die Privatsphäre von Konsumenten besser schützen kann als dies bislang der Fall ist und mit Blick auf die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der Fall sein wird. Sollte als Folge der Verordnung tatsächlich eine Proliferation von Log-In-Systemen einsetzen, könnte der Zusammenhang zwischen den Daten, die ein Dienst durch die Interaktion mit einem Nutzer erhält, und einem einzelnen Konsumenten direkt etabliert werden. Die heute typischerweise verwendete Segmentierung von Konsumenten mit vollständig pseudonymisierten Daten und Ausspielung von OBA anhand von Segmenten ist zielgruppenspezifisch und nicht individuell mit einem einzelnen Konsumenten verknüpft.

Die interviewten Stakeholder, die selbst einen Dienst im Internet anbieten, verweisen zudem darauf, dass schon heute ein Wettbewerb unter den verschiedenen Webbrowsern sowie zusätzlicher Software in Bezug auf den besten Schutz der Privatsphäre des Konsumenten besteht. Insofern ruft die Zielsetzung der Verordnung auch und gerade zusätzlich zur DSGVO Unverständnis hervor. Es stellt sich die Frage, ob ein Eingriff in den Markt an dieser Stelle in Anbetracht dieser Rahmenbedingungen überhaupt notwendig und mit Blick auf die oben dargestellten möglichen Auswirkungen verhältnismäßig ist.

Ob die Verordnung in der geplanten Form überhaupt ihre Ziele erreichen kann, wird von allen interviewten Stakeholdern klar verneint. Neben der wahrscheinlichen Schlechterstellung des Konsumenten werden hier ebenfalls offensichtliche Konflikte mit der DSGVO, der „Free Flow of Data“-Verordnung und dem digitalen Binnenmarkt genannt.

Die folgenden zwei Abschnitte reflektieren diese Kernergebnisse anhand von zugänglichen Sekundärdaten und relevanter Literatur. Zunächst gibt das folgende Kapitel eine generelle Einschätzung, welche wesentlichen Bereiche des Internet von der Verordnung in welcher Form betroffen sein können. Der darauf folgende Abschnitt konzentriert sich dann auf die Bedeutung von Online-Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle.

## 4 Was steht auf dem Spiel?

Das Internet ist ein Netz aus Netzwerken und integriert ein Ökosystem aus Anbietern von Diensten, Inhalten und Anwendungen sowie unterschiedlichsten Nutzergruppen. Es lässt sich grundsätzlich durch eine funktionierende Arbeitsteilung charakterisieren. Die seit Jahrzehnten beobachtbare Evolution des Internet ist letztlich einer protokollbasierten Technologie (TCP/IP) zu verdanken und ist eine andauernde Erfolgsgeschichte.<sup>15</sup> Das daraus entstandene dezentrale Ökosystem, welches sowohl wirtschaftlich und technisch als auch gesellschaftlich viele Mehrwerte generiert, basiert im Wesentlichen auf einer unveränderten Ende-zu-Ende-Netzwerkarchitektur.<sup>16</sup>

### Datenschutz versus Datenökonomie

Nutzer finden ein in weiten Teilen offenes Internet vor, in dem sie jederzeit sämtliche Arten von Inhalten, Diensten und Anwendungen konsumieren können. Wenn solche Informationsdienste von Wirtschaftsunternehmen bereitgehalten werden, erfolgt die Refinanzierung dieser Dienstleistungen häufig über Werbung. Die Gegenleistung der Nutzer liegt in der Akzeptanz der Werbeinhalte, für deren Zustellung wiederum Daten der Nutzer verarbeitet werden müssen. Nutzer bezahlen privatwirtschaftliche Angebote im Internet dann durch die Aufmerksamkeit für Werbeinhalte oder durch die Herausgabe von Nutzerdaten (z.B. durch Freizeichnen von AGB und Datenschutzerklärungen).<sup>17</sup> Wie die folgende Abbildung zeigt, wird bei einer weitergehenden Differenzierung sämtlicher Akteure ein hochkomplexes und interdependentes System der heute global agierenden Datenökonomie erkennbar.

Es ist zu erwarten, dass die ePrivacy-Verordnung die Auswirkungen des Nutzerverhaltens so verändert, dass dieses komplexe Ökosystem nicht mehr wie bisher funktionieren kann. Die Folge könnte eine Fragmentierung der Internetangebote durch eine Vielzahl geschlossener Log-In-Systeme und Bezahlschranken-Lösungen sein. Wenn Nutzer vor die Wahl gestellt werden, entweder für qualitativ hochwertige Inhalte und Dienste im Internet Geld zu bezahlen oder sich in Log-In-Systemen kenntlich zu machen, werden Möglichkeiten einer umfangreichen Datensammlung auf individueller Ebene und datenbasierte Monetarisierungswege geschaffen, bei denen Verbraucher schließlich ein niedrigeres Schutzniveau der Privatsphäre realisieren als bisher.<sup>18</sup>

---

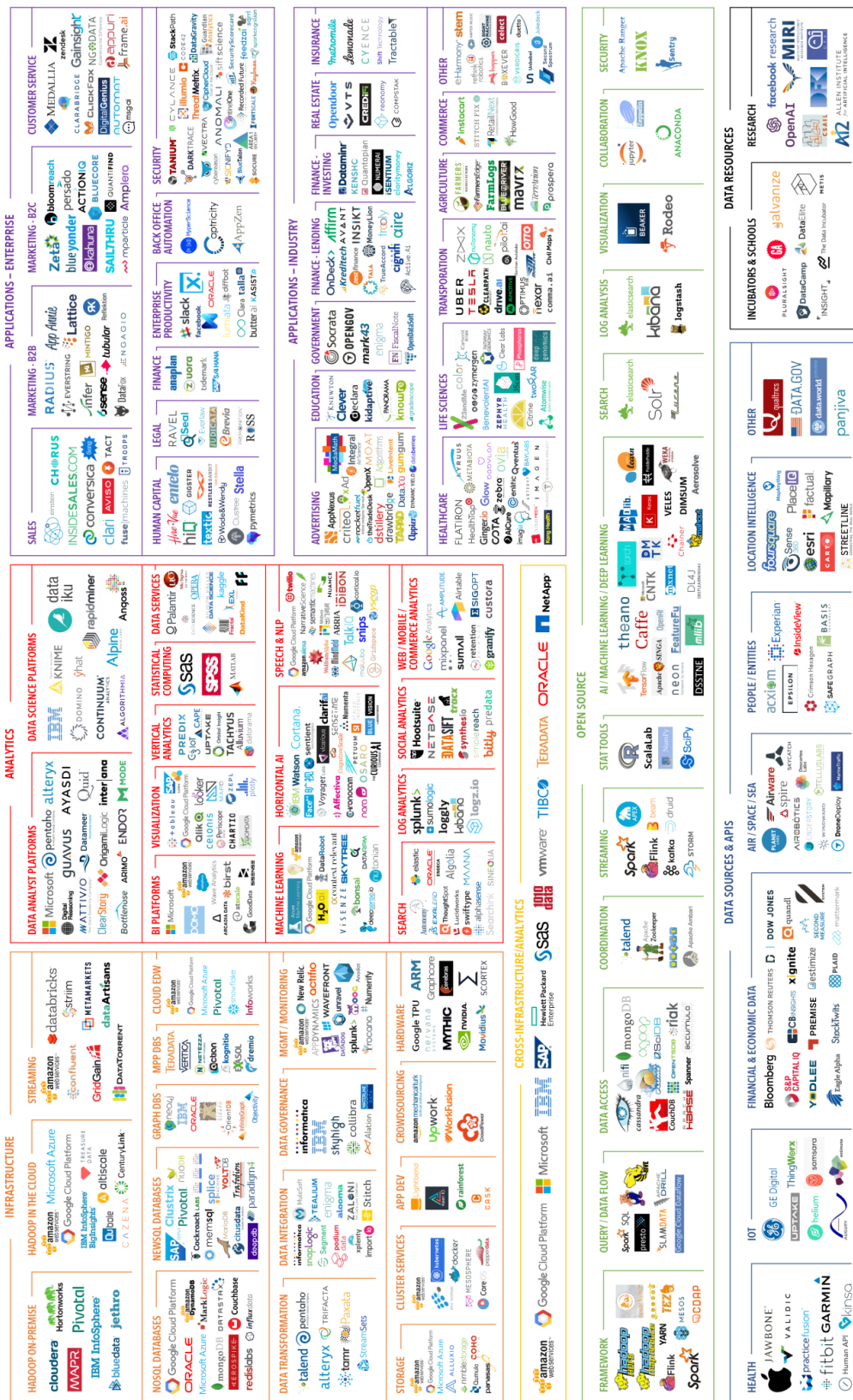
<sup>15</sup> Greenstein, S. 2015. *How the Internet became Commercial: Innovation, Privatization, and the Birth of a New Network*. New Jersey: Princeton University Press.

<sup>16</sup> Van Schewick, B. 2010. *Internet Architecture and Innovation: The Role of the End-to-End Arguments in the Original Internet*. Cambridge: The MIT Press.

<sup>17</sup> Hildebrandt, C. & R. Arnold. 2017. "Solving the Online Platform Puzzle." *InterMedia* 45 (1):23-26.

<sup>18</sup> Goldfarb, A., & C. E. Tucker. 2012. "Shifts in Privacy Concerns." *American Economic Review* 102 (3):349-353; Farrell, J. 2012. "Can Privacy Be Just Another Good." *Journal on Telecommunications & High Technology Law* 10:251-265; Acquisti, A., C. R. Taylor, & L. Wagman. 2016. "The Economics of Privacy." *Journal of Economic Literature* 52 (2):442-492.

Abbildung 3: Übersicht zu den Akteuren der globalen Datenökonomie



Quelle: FirstMark Capital (2017): Big Data Landscape 2017.



Nach dem aktuellen ePrivacy-Verordnungsentwurf muss der verwendete Webbrowser dem Nutzer hinreichend transparent und einfach die Konfiguration der Datenschutzeinstellung ermöglichen (Privacy by Design/Default), so dass es dem tatsächlichen Willen des Nutzers entspricht, wenn er der Setzung von einwilligungsbedürftigen Drittpartei-Cookies oder Tracking-Cookies zustimmt.<sup>19</sup> Im Kontext von Big Data und datengetriebenen Geschäftsmodellen im Internet kann die Einwilligung nicht als geeignetes Mittel angesehen werden, die Selbstbestimmung der Verbraucher zu schützen.<sup>20</sup> Die Gewährleistung der informationellen Selbstbestimmung muss im Kontext digitaler Märkte daher anders gestaltet werden. Dabei ist zu beachten, dass die Einwilligung in die Datenverarbeitung nicht getrennt von der Nachfrage nach Angeboten betrachtet werden kann, da die Nutzung von Internetdiensten gleich welcher Art mit der Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden ist. Eine informierte Einwilligung setzt voraus, dass erforderliche Informationen leicht zugänglich, übersichtlich und verständlich sind.

### Datenschutz versus Wettbewerb

Ein wesentlicher Effekt ist in der durch die ePrivacy-Verordnung bezweckten Spaltung zwischen First-Party-Anbietern und Third-Party-Anbietern zu sehen.<sup>21</sup> Die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Teilnahme am Wettbewerb werden sich voraussichtlich zu Gunsten weniger großer Akteure (z.B. Log-In-basierte Internetplattformen) und zu Lasten vieler kleiner Akteure (z.B. Online-Nachrichtenanbieter) der digitalen Wirtschaft verschieben. Drittparteien werden infolge der ePrivacy-Verordnung kaum verwertbare Nutzerdaten aufgrund der absehbar fehlenden kritischen Masse an Einwilligungen sowie dem neuen Privacy by Design/Default sammeln können, sodass hochwertigen Internetangeboten und Inhalten zukünftig drei Alternativen der wirtschaftlichen Tätigkeit im Internet verbleiben. Sie können sich

- über monetäre Bezahlungssysteme direkt selbst finanzieren (Änderung der Nutzergewohnheiten erforderlich),
- selbst ein First-Party-Log-In-System etablieren (vor dem Hintergrund der üblichen Kostenstrukturen mit hohen Fixkosten und geringen variablen Kosten erscheint dies schwer umsetzbar für kleine und mittelständische Unternehmen),
- durch die Integration in bestehende geschlossene First-Party-Log-In-Systeme finanzieren, innerhalb derer eine Gegenleistung in Form von Nutzerdaten bzw. das Ausspielen zielgruppenspezifischer Werbung weiterhin möglich sind.

---

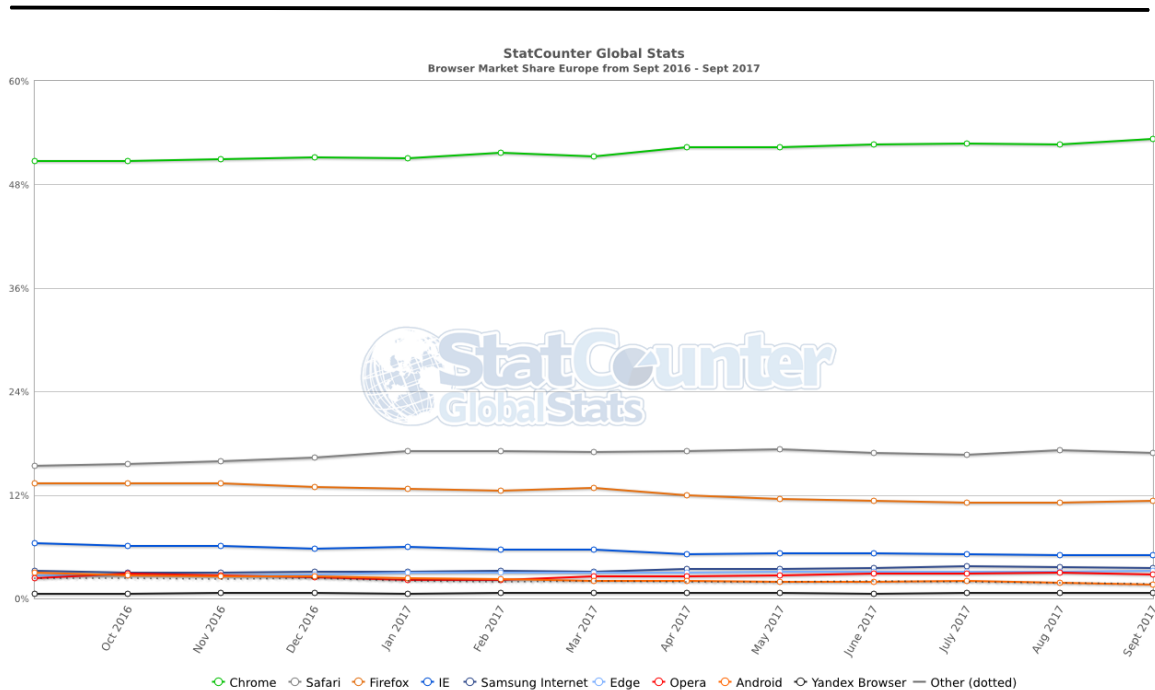
<sup>19</sup> Zuiderveen Borgesius, F., J. Van Hoboken, R. Fahy, K. Irion, & M. Rozendaal. 2017. „An Assessment of the Commission’s Proposal on Privacy and Electronic Communications.“ Study for the LIBE Committee of the European Parliament.

<sup>20</sup> Hildebrandt, C. & R. Arnold (2016): Big Data und OTT-Geschäftsmodelle sowie daraus resultierende Wettbewerbsprobleme und Herausforderungen bei Datenschutz und Verbraucherschutz, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 414, November 2016, Bad Honnef.

<sup>21</sup> Engeler, M., & W. Felber. 2017. „Draft of the ePrivacy Regulation from the Perspective of the Regulatory Practice.“ Zeitschrift für Datenschutz 2017 (5):251-257; De Cornière, A. & R. De Nijs. 2016. „Online Advertising and Privacy.“ RAND Journal of Economics 47 (1): 48-72.

Die durch die ePrivacy-Verordnung induzierte Verschiebung hin zu First-Party-Anbietern steht einer Sicherung des fairen Wettbewerbs und der Angebotsvielfalt im Internet entgegen. So ist bereits heute in Zusammenschlüssen von Start-Ups mit großen Internetunternehmen die Tendenz zu beobachten, dass Gründer ihr Unternehmen an diejenigen Akteure verkaufen, welche die umfassendsten Nutzerdaten bieten.<sup>22</sup> Diese Akteure sind oftmals Internetplattformen, die teilweise erhebliche Konzentrationstendenzen aufweisen und oligopolistische Marktstrukturen (z.B. Handelsplattformen) bis hin zu monopolistischen Marktstrukturen (z.B. Suchmaschinen) etablieren. Der vermehrte Aufkauf innovativer Start-Up-Unternehmen durch führende Internetplattformen beinhaltet auch die Gefahr, entscheidende Innovationspotenziale für den Wettbewerb um einen digitalen Markt zu reduzieren.<sup>23</sup>

Abbildung 4: Markt für Webbrowser in Europa



Quelle: <http://www.gs.statcounter.com/browser-market-share/all/europe>

Der den Webbrowsern, Apps und Betriebssystemen durch die avisierte ePrivacy-Verordnung zugewiesenen Rolle, die Vorgaben hinsichtlich Privacy by Default/Design umzusetzen, erscheint nicht zielführend. Auf der Angebotsseite sind Dritte auf die Definitionen und Bestimmungen der Webbrowser und Betriebssysteme angewiesen. In Europa ist der Markt für Betriebssysteme schon seit Jahren hochkonzentriert und auch der

<sup>22</sup> Lambrecht, A. 2017. "The Relationship between EU e-Privacy Provisions and Venture Capital Investments in the EU." Mimeo.  
<sup>23</sup> Stucke, M. E., & A. P. Grunes. 2016. Big Data and Competition Policy. New York: Oxford University Press.

Markt für Webbrowser setzt sich im Wesentlichen aus vier Anbietern zusammen: Chrome (Google), Safari (Apple), Firefox (Mozilla) und Internet Explorer (Microsoft). Alle führenden Angebote stammen von US-amerikanischen Unternehmen.

Auf der Nachfrageseite würde diese führende Position durch eine Reduzierung des Multihoming von Webbrowsern in Europa aufgrund der erforderlichen individuellen Datenschutskonfigurationen weiter zementiert. Jedoch würde gerade Multihoming, eine parallele Webbrowsernutzung, den Konzentrationstendenzen bei Webbrowsern entgegenwirken. Verbraucher müssten jeden Webbrowser und jede App entsprechend ihrer Vorstellungen über das Datenschutzniveau einzeln konfigurieren, wodurch die Aufwände zur parallelen Nutzung verschiedener Webbrowser deutlich erhöht werden und somit Tendenzen zum Singlehoming verstärkt werden. Dies ist aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch.<sup>24</sup>

Es sind auch Verhaltensweisen wie das sogenannte „Whitelisting“ im Webbrowsermarkt bekannt, welche nicht dafür sprechen, ihre Gatekeeper-Position in der Datengenerierung bzw. in der Interaktion mit dem Nutzer weiter zu verstärken.<sup>25</sup> Whitelisting bedeutet, dass Webbrowser-Erweiterungen (Funktionserweiterung durch Plug-Ins), hier Ad-Blocker, eine Liste von Webseiten und Trackingunternehmen erstellen, welche dann bei entsprechenden Webseitenbesuchen geblockt werden. Webseiten und Werbetreibende auf diesen „schwarzen Listen“ können sich durch Vereinbarungen mit Ad-Blockern wieder freikaufen (sog. Whitelisting), sodass ihre Tracking- und Werbemaßnahmen durch die entsprechende Browsererweiterung zugelassen werden – entgegen der intendierten Absicht des Verbrauchers. Dies geschieht, indem die jeweilige Filterung auf den Webseiten in der Whitelist abgeschaltet wird, sodass diese Webseiten Werbung ausspielen können.

In einer Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass eine ausgewogene und detaillierte Kompromissfindung der avisierten ePrivacy-Verordnung erforderlich ist, insbesondere um mögliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Kollateralschäden zu verhindern.

---

<sup>24</sup> Krämer, J., R. Dewenter, D. Zimmer, I. Henseler-Unger, R. Arnold, C. Hildebrandt, & G. Knieps. 2016. „Wettbewerbspolitik in der digitalen Wirtschaft.“ *Wirtschaftsdienst* 96 (4): 231-248; Doganoglu, T., & J. Wright. 2006. "Multihoming and Compatibility." *International Journal of Industrial Organization* 24 (1):45-67.

<sup>25</sup> Mughees, M. H., Z. Qian, & Z. Shafiq. 2017. "Detecting Anti Ad-blockers in the Wild." *Proceedings on Privacy Enhancing Technologies* 2017 (3):127–142. Sjösten, A., S. Van Acker, & A. Sabelfeld. 2017. „Discovering Browser Extensions via Web Accessible Resources.“ *Proceedings of the Seventh ACM Conference on Data and Application Security and Privacy* 2017:329-336.

## 5 Mögliche Auswirkungen auf Online-Werbung und werbefinanzierte digitale Geschäftsmodelle

### 5.1 Überblick zu Online-Werbung und digitalen Geschäftsmodellen

Um die Relevanz der digitalen Werbewirtschaft und werbefinanzierter Geschäftsmodelle im Internet zu verstehen, lohnt es sich, zunächst einen kurzen Blick in die Geschichte zu werfen. Das World Wide Web (WWW) entstand zu Beginn der 1990er Jahre. Zunächst bestand es aus wenigen Webseiten von zumeist öffentlichen Herausgebern. Der Global Network Navigator (GNN) entstand 1993, als es nur wenige hundert Webseiten gab. Dort wurde schon die erste Onlinewerbeanzeige platziert. Mit der wachsenden Anzahl an Webseiten von rund 10.000 im Jahr 1994 zu etwa 650.000 im Jahr 1997 entstand der Wunsch nach einer neuen Art der Navigation. Verschiedene Suchmaschinen wurden entwickelt. In den frühen 2000er Jahren machten DSL und Flatrate-Tarife den Zugang zum Internet immer populärer. Bis dahin war Werbung die wesentlichste Einnahmequelle für alle Angebote, die online realisiert wurden. Verbraucher lernten, dass sie, nachdem sie das Entgelt für den Zugang zum Internet bezahlt hatten, die Dienste dort weitgehend entgeltlos nutzen konnten. Im Gegenzug wurden Werbeanzeigen eingeblendet. Log-In-Grenzen waren vergleichsweise selten. Diese kamen hauptsächlich mit neuen Diensten wie sozialen Netzwerken und Voice-over-IP (VoIP)-Diensten auf, die es notwendig machten, dass eine eindeutige Nutzerzuordnung stattfinden konnte. Mit der Markteinführung von Smartphones und erschwinglichen Datenvolumen für den mobilen Zugang wurden wiederum neue Dienste entwickelt, die sich stärker an der örtlichen und zeitlichen Relevanz des Verbrauchers ausrichten. Der Trend zu mehr Log-In-Systemen wurde verstärkt.<sup>26</sup>

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass aus historischer Sicht die Konsumenten ein anderes gelerntes Verhalten (Nutzungsgewohnheiten) in Bezug auf soziale Netzwerke, mobile Apps und vergleichbare Anwendungen im Gegensatz zu frei verfügbaren Webseitenangeboten haben, bei denen sie weder einen Log-In noch eine Bezahlschranke erwarten (von den Stakeholdern vermutet). Demnach kann davon ausgegangen werden, dass diese Optionen zur Finanzierung von insbesondere Verlags- und Entertainmentangeboten nur schwierig am Markt durchzusetzen wären.

Mit der Relevanz von Werbung im Internet haben sich auch die Methoden der Platzierung von Werbung auf Webseiten deutlich weiterentwickelt. Eine einfache Verbindung von Werbetreibenden und Webseiten ist nicht zu ziehen.<sup>27</sup> Stattdessen hat sich ein

---

<sup>26</sup> Arnold, R., & M. Waldburger. 2015. "The Economic Influence of Data and their Impact on Business Models." In Trends in Telecommunication Reform 2015 - Getting Ready for the Digital Economy, edited by ITU, 153-183. Geneva: International Telecommunication Union.

<sup>27</sup> Eine nennenswerte Ausnahme stellen die Hauptseiten besonders reichweitenstarker Onlinemedien dar. Hier werden Werbepplätze und Werbearten auch heute teilweise direkt zwischen den Werbeagenturen bzw. den Marketingabteilungen großer Markenunternehmen und den Betreibern der Medienangebote verhandelt. Doch selbst Spiegel-Online setzt seit 2015 auf Programmatic Advertising (vgl. [https://www.wuv.de/digital/premiere\\_fuer\\_spiegel\\_online\\_siehe\\_titelseite\\_alle\\_anzeigen\\_werden\\_automatisiert\\_vertickt](https://www.wuv.de/digital/premiere_fuer_spiegel_online_siehe_titelseite_alle_anzeigen_werden_automatisiert_vertickt)).

komplexes Ökosystem verschiedenster Akteure herausgebildet, dass im sogenannten Programmatic Advertising Werbeplätze in Echtzeit, dynamisch und in Auktionsverfahren kontinuierlich bestückt. Programmatic Advertising wird aktuell von 87% der Online-Werbetreibenden, 92% der Online-Agenturen und 93% der Online-Publisher in Europa verwendet.<sup>28</sup> Die folgende Abbildung zeigt die Komplexität des Systems.

Abbildung 5: Ökosystem der Displaywerbung



Quelle: LUMA Partners LLC (2017).

In diesem System bucht der Werbetreibende (Marketer) bei der Werbeagentur (Agency) eine bestimmte Zielgruppe oder ein bestimmtes Werbeziel. Die Agentur stößt dann einen Prozess an, der die Aussteuerung der Werbemittel dynamisch optimiert. Dabei können innerhalb einer laufenden Werbekampagne im Rahmen der Optimierung der Kreativteile (Creative Optimization) sogar verschiedene Varianten von Anzeigen dynamisch und in Echtzeit in den Prozess eingespielt, getestet und bewertet werden. Das bedeutet, dass nicht nur die Werbeplätze und -umfelder dynamisch auf die zu erreichenden Werbeziele angepasst werden, sondern sogar die Werbeanzeigengestaltung selbst. An praktisch allen Interaktionspunkten entscheiden Echtzeitdaten über Reich-

<sup>28</sup> IAB Europe. 2016. Attitudes towards Programmatic Advertising. Laut Deloitte hinkt Deutschland noch hinterher in Bezug auf Programmatic Advertising: Anteile von Programmatic Ads in USA: 64%; UK: 70%; Deutschland: 49%. vgl. Deloitte. 2016. Closing the programmatic gap. The changing digital advertising in Germany. .Der BVDW geht von etwa 32% Umsatzanteil von Programmatic Ads gemessen an der OVK-Werbestatistik aus. Vgl. BVDW. 2016. Programmatic Advertising Kompass 2016/2017.

weite, vertretene Zielgruppe auf einer bestimmten Seite und die vorgegebenen Budgets darüber, welche Anzeige auf welcher Seite ausgespielt wird.

Das führt dazu, dass die allermeisten Entscheidungen von Algorithmen und nicht von Menschen getroffen werden. Die Werbung wird so deutlich effektiver und effizienter. Die größten Vorteile von Programmatic Advertising liegen jedoch auf Seiten der Webseitenbetreiber und der Konsumenten. Webseitenbetreiber wie Verlage können mit Hilfe von Programmatic Advertising Seiten vermarkten, die in einem nicht-datengestützten Werbemarkt nicht zu monetarisieren wären, da sie eine zu spitze Zielgruppe aufweisen oder aber zu viele verschiedene Zielgruppen ansprechen (kontextuelles Targeting). So lässt sich der Return on Investment (ROI) für den Werbetreibenden sowie für den Publisher verbessern.<sup>29</sup> Für die Konsumenten wird dies durch spürbar weniger unpassende oder offensichtlich unnütze Werbung sichtbar.

Folgendes ist also festzuhalten:

- Die Refinanzierung von Online-Angeboten durch Programmatic Advertising ist ein wesentlicher Bestandteil der wirtschaftlichen Tätigkeit im Online-Bereich
- Programmatic Advertising funktioniert nur durch Verarbeitung von Nutzerdaten
- Dies erfolgt mit Hilfe automatisierter Verfahren der Speicherung und des Abrufes von Informationen auf den Endeinrichtungen der Endnutzer

Nach den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Regelungen in der ePrivacy-Verordnung ist Programmatic Advertising nicht mehr ohne Weiteres technisch möglich und rechtlich zulässig. Die technische Möglichkeit hängt zunächst davon ab, dass die Software auf dem Endgerät das Setzen und den Abruf von Informationen zulässt. Der Endnutzer soll bei der Installation darüber entscheiden. Zudem verlangt die Verordnung bei bereits installierter Software ein zwingendes Update. Unabhängig von der Softwareeinstellung ist die Verarbeitung der Informationen nur mit Einwilligung des Endnutzers möglich. Die ePrivacy-Verordnung mit den vorgeschlagenen Regelungen kann je nach Nutzerverhalten dazu führen, dass ein wesentlicher Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit im Online-Bereich erheblich beeinträchtigt wird. Neben den direkten Umsatzeinbußen, die in der Werbebranche und bei den Inhaltenanbietern die Folge wären, ist aber noch ein weiterer wichtiger Punkt zu beachten: Programmatic Advertising ist einer der wesentlichen Treiber der Innovation in der Werbebranche. Zahlreiche Start-Ups auch und gerade aus Deutschland<sup>30</sup> und Europa<sup>31</sup> sind in diesem Bereich angesiedelt. Die zu erwartende Umstellung des Nutzerverhaltens nach der ePrivacy-Verordnung kann für diese Firmen existenzbedrohend sein.

---

<sup>29</sup> BVDW. 2016. Programmatic Advertising Kompass 2016/2017.

<sup>30</sup> Vgl. AdSquare, Exactag, Remerge, Orbyd, adlicious, Breitengrat, realzeit, Yieldlove, AddAppt, Yieldlab.

<sup>31</sup> Vgl. Adform (Dänemark), AdBrain (UK), Iponweb (UK), Admedo (UK), Axonix (UK), Choozle (UK).

Ebenso stellt Programmatic Advertising eine wesentliche, aber bei Weitem nicht die einzige Art von individualisierter Werbung (targeted advertising) dar. Zielgruppenspezifische Werbung stellt im digitalen Umfeld realistisch die einzige Möglichkeit dar, effektiv Werbeanzeigen zu platzieren. In jedem Fall muss sich die Anzeige den Rahmenbedingungen des Nutzers, bspw. der Art des Endgeräts, der Auflösung des Monitors und der Sprachpräferenzen dynamisch anpassen.<sup>32</sup> Alle Informationen, die in der Offline-Werbung aus dem Werbeumfeld heraus definiert werden, sind für Online-Werbung ausschließlich durch den Datenaustausch mit dem Endgerät des Nutzers feststellbar.

Einen weiteren wesentlichen Unterschied zwischen Online- und Offline-Werbung stellt die Häufigkeit der Interaktion mit Werbung dar. Während im Rundfunkrecht Vorgaben existieren, wie viel Werbung eingeblendet werden darf und die Anzeige/der Werbespot statisch vergeben werden, gibt es solche Vorgaben in der Online-Werbung nicht. Um den Konsumenten nicht unnötig mit der gleichen Werbeanzeige zu bespielen, ist es erforderlich, zu wissen, wie oft eine Werbung dem Endnutzer gezeigt wird und diese zu begrenzen (Frequency Capping).<sup>33</sup> Auch hierfür wird der Datenaustausch mit dem Endgerät notwendig und konkret das Tracking eines Endgeräts. Sollte Frequency Capping nicht mehr möglich sein, ist eine erhebliche Einschränkung der Nutzerfreundlichkeit (Internet Experience) zu erwarten.

Weiterhin ist es aufgrund der Menge an Inhalten und der Möglichkeiten, diese online abzurufen, notwendig, Werbung zielgruppenspezifisch zu platzieren, um eine konkurrenzfähige Werbeeffektivität zu erzielen.<sup>34</sup> Eine vollständig individualisierte Ansprache des Nutzers ist weder technisch möglich noch im Interesse des Werbetreibenden, da es einen abnehmenden Grenznutzen der zusätzlichen Individualisierung gibt und dieser einhergeht mit einer deutlichen Steigerung der Grenzkosten für die zusätzliche Individualisierung. Deshalb ist es üblich, Nutzer zu segmentieren (Zielgruppendifinitionen). Dabei werden Gruppen von Nutzern gebildet, die in sich möglichst homogen sind und sich zugleich voneinander möglichst deutlich unterscheiden.<sup>35</sup>

Die Regelungen der ePrivacy-Verordnung dürften je nach Nutzerverhalten zur Folge haben, dass Inhaltenanbieter, die die Bereitstellung ihrer Angebote mit Werbung finan-

---

<sup>32</sup> Ohne eine solche Anpassung würden sich die Ladezeiten von Webseiten erheblich verlängern, ihre Darstellung wäre eingeschränkt bspw. würde die Werbeanzeige den ganzen Bildschirm einnehmen oder es würde eine desktop-optimierte Anzeige auf mobilen Endgeräten ausgespielt werden. Neben diesen und weiteren technischen Eigenschaften des Endgeräts sind ebenfalls die Sprachpräferenzen des Nutzers, die sich bspw. aus der Spracheinstellung des Browsers oder des Betriebssystems ableiten, entscheidend für die korrekte Ausspielung von Werbeanzeigen. Ohne einen Datenaustausch mit dem Endgerät ist es wahrscheinlich, dass Werbeanzeigen in der falschen Sprache dargestellt werden.

<sup>33</sup> Einerseits führt dies zu einem abnehmenden Nutzen der Werbeeinblendung oder sogar zu einem negativen Nutzen, da der Konsument durch die ständige Wiederholung genervt wird. Andererseits ist eine ständige Wiederholung derselben Anzeige für den Konsumenten unangenehm.

<sup>34</sup> Reisch, L., D. Büchel, G. Joost & H. Zander-Hayat. 2016. Digitale Welt und Handel: Verbraucher im personalisierten Online-Handel. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

<sup>35</sup> Riekhof, H.-C., T. Schäfers, & I. Eiben. 2009. Behavioral Targeting: Ein effizienter Einsatz des Online-Werbebudgets? PFH Forschungspapiere, Private Fachhochschule Göttingen.

zieren, dies zukünftig nicht mehr können.<sup>36</sup> Derzeit vorhandene Informationsangebote insbesondere kleinerer und mittlerer Anbieter und besonders spezialisierte Angebote könnten in der Folge nicht mehr zur Verfügung stehen.

## 5.2 Erwartungen aufgrund vorhandener Studien

Eine Studie von IHS Markit im Auftrag von IAB Europe geht davon aus, dass etwa zwei Drittel des mittels Online-Werbung erzielten Umsatzes auf Targeting basieren, d.h. auf Informationen zurückzuführen sind, die aus Endeinrichtungen der Endnutzer verfügbar gemacht werden (Online Behavioural Advertising – OBA).<sup>37</sup> Für das Jahr 2020 wird erwartet, dass dieser Umsatz deutlich ansteigt und insgesamt 21,4 Mrd. Euro von rund 23,5 Mrd. Euro Gesamtumsatz mit Display-Advertising aus OBA stammen wird. Die Studie geht von einem Rückgang um bis zu 70% im Bereich von Display-Advertising aus, wenn Endnutzer zukünftig Drittanbieter-Cookies nicht mehr zulassen.

Während die Auswirkungen auf Online-Anbieter, die für Werbezwecke auf eigene Daten zurückgreifen können, als eher gering eingeschätzt werden, geht die Studie davon aus, dass Nutzer zukünftig vor allem Cookies von Drittanbietern verhindern werden. Die Folge wäre eine **Reduktion von 50%-70%** der Werbeausgaben für Verlage ohne ausreichende Daten/Skalierbarkeit zur Differenzierung bzw. für das ROI-Reporting an Werbekunden. Die Umverteilung von digitalen Werbeausgaben hin zu Marktteilnehmern mit vielen für diesen Zweck verfügbaren Nutzerdaten und traditionellen Werbeträgern wäre zu erwarten.

Die Analyse von IHS Markit gibt einen ersten Anhaltspunkt. Sie befasst sich jedoch ausschließlich mit dem Umsatz für Display-Advertising und zielt nicht speziell auf den deutschen Online-Werbemarkt.

## 5.3 Einschätzung für den deutschen Online-Werbemarkt

Basierend auf den Einschätzungen der befragten Stakeholder und eigener Recherche wird im Folgenden ein wahrscheinliches Szenario für den deutschen Online-Werbemarkt entwickelt.

Da Display-Advertising nicht nur zu wesentlichen Teilen von Behavioral Targeting abhängt, sondern zur korrekten Anzeige den Zugriff auf die Prozessor- und Speicherkapazitäten des Endgeräts benötigt, wird dies durch die ePrivacy-Verordnung praktisch unmöglich gemacht, weil zu erwarten ist, dass Endnutzer ihre Browsersoftware so einstellen, dass Drittanbieter-Cookies nicht mehr zugelassen werden. Der deutsche Display-Advertising-Markt dürfte erheblich einbrechen. Dies entspricht aktuell laut Online-

---

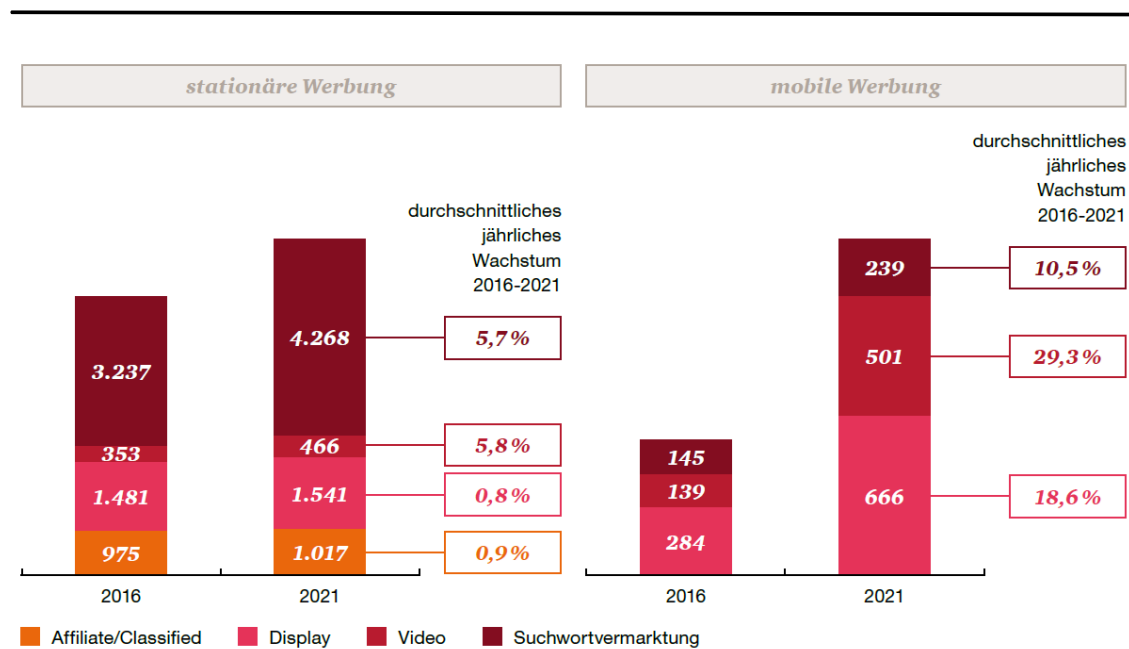
<sup>36</sup> Einzelne besonders reichweitenstarke Medien können auch weiterhin einzelne Anzeigenplätze direkt vermarkten. Der Großteil der Budgets fließt heute jedoch in Programmatic und Targeted Advertising.

<sup>37</sup> IHS Markit. 2017. The Economic Value of Behavioural Targeting in Digital Advertising.



Vermarkterkreis (OVK) einer Summe von etwa 1,5 Mrd. Euro.<sup>38</sup> Zusätzlich ist davon auszugehen, dass kurzfristig auch die Affiliate-Werbung zum Erliegen kommt. Dort wird die Nachverfolgung der Klickwege für die Abrechnung benötigt. PwC schätzt diese aktuell auf ca. 975 Mio. Euro in Deutschland.<sup>39</sup> Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass durch die ePrivacy-Verordnung etwa ein Drittel der aktuellen Online-werbeumsätze in Deutschland bedroht sind (siehe Abbildung 7).

Abbildung 6: Onlinewerbeumsatz in Deutschland nach Kategorien



Quelle: PwC. 2017. German Entertainment and Media Outlook 2017-2021

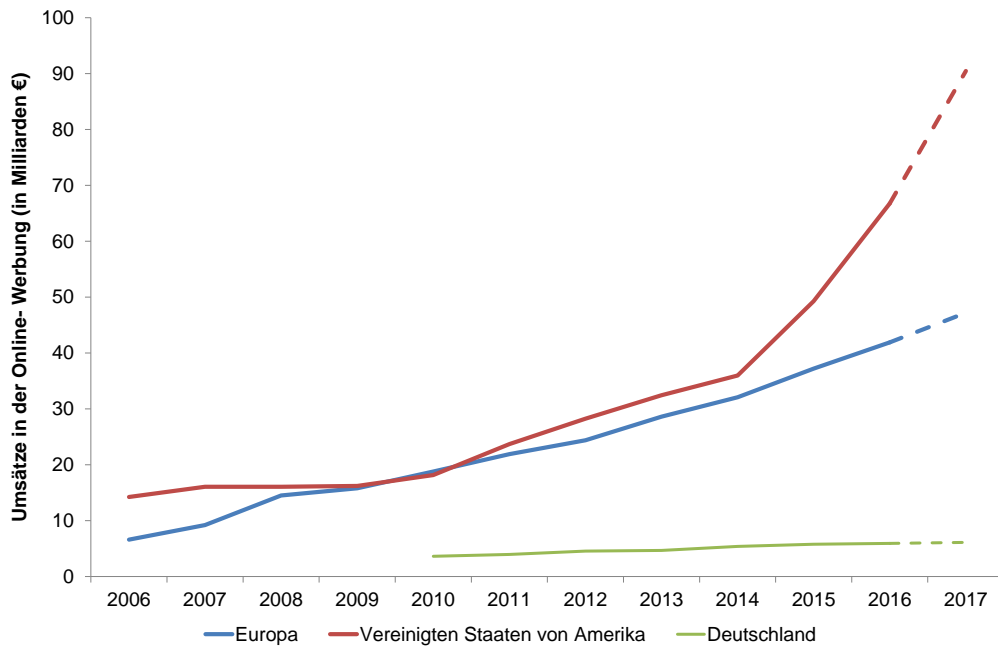
Für Suchwerbung sowie Social Advertising, die die wesentlichen Formate des verbleibenden Werbeumsatzes bildet, sind nur geringe bis keine Auswirkungen der ePrivacy-Verordnung zu erwarten. Die Entkopplung von der Wachstumskurve, die der Werbemarkt in den USA vorlebt (siehe Abbildung oben), würde verschärft.

Mittel- bis langfristig ist eher eine andere Entwicklung zu erwarten. Grundsätzlich folgte die Werbung bisher immer der Aufmerksamkeit der Konsumenten. Dies wird am engen Zusammenhang des Wachstums der täglichen Nutzung des Internets und dem Wachstum des Online-Werbeumsatzes in Deutschland in der folgenden Abbildung deutlich.

<sup>38</sup> OVK. 2017. Netto-Werbeeinnahmen erfassbarer Werbeträger in Deutschland 2013 bis 2016.

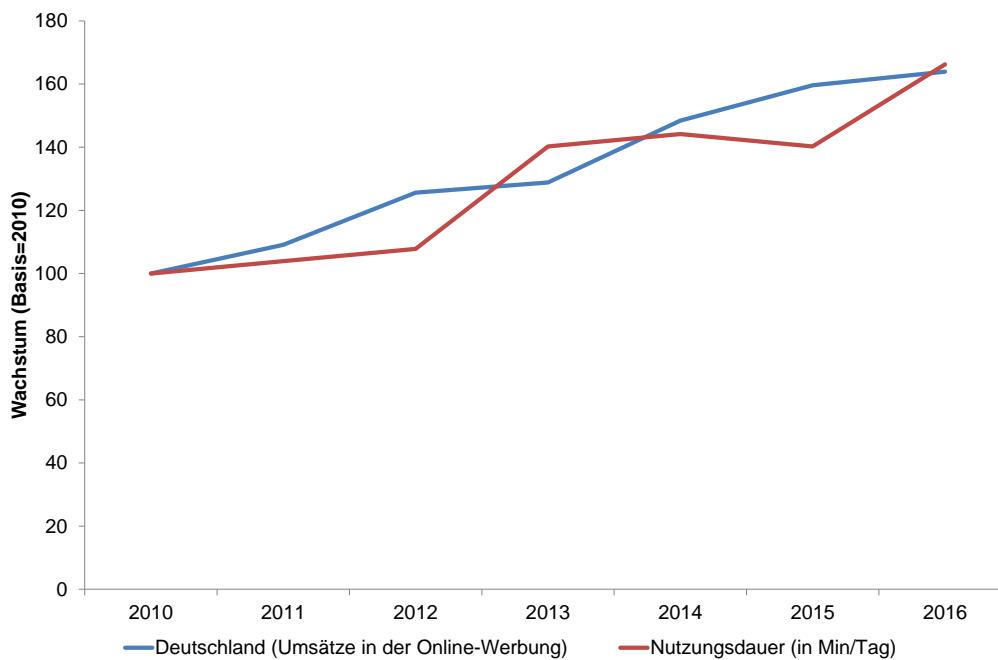
<sup>39</sup> PwC. 2017. German Entertainment and Media Outlook 2017-2021.

Abbildung 7: Umsatzentwicklung Online-Werbung in Deutschland, Europa und USA



Quelle: IAB und WIK-Schätzungen.

Abbildung 8: Umsatzentwicklung Online-Werbung in Deutschland und durchschnittliche tägliche Nutzungsdauer des Internet (Index 2010 = 100)



Quelle: IAB, MediaPerspektiven und WIK-Schätzungen.

Die ePrivacy-Verordnung wird wie oben dargestellt vermutlich dazu führen, dass die Marktposition geschlossener Systeme gestärkt wird. Einerseits werden Angebote außerhalb von Log-in-Systemen durch die wahrscheinliche Unterdrückung des Zugriffs auf Speicher- und Prozesskapazitäten des Endgeräts unattraktiver in der Handhabung. Da Konsumenten eine einfache und intuitive Handhabung von Onlineangeboten bevorzugen, ist davon auszugehen, dass sich nur wenige intensiv damit auseinandersetzen werden, ob und wie sie ihre Softwareeinstellungen konfigurieren müssen, um die gewohnte Nutzerfreundlichkeit zu erhalten. Stattdessen werden sie die Onlineangebote bevorzugen, die ihnen aufgrund ihrer Einwilligung bzw. Voreinstellung die gewohnte Nutzerfreundlichkeit bringen. Andererseits werden sich zahlreiche freie Anbieter mangels Refinanzierbarkeit ihrer Angebote auf dem Markt nicht mehr behaupten können und infolgedessen entsprechende Auswahlmöglichkeiten der Endnutzer nicht mehr oder in wesentlich geringerem Umfang bestehen. Konsumenten werden Log-In-Systeme besonders dort annehmen, wo sie solche bereits gewohnt sind. Insbesondere trifft das auf soziale Netzwerke wie Facebook, Handelsplattformen wie Amazon oder Kommunikationsdienste wie WhatsApp oder Instagram zu. Daher erscheint es wahrscheinlich, dass Konsumenten (noch) stärker als bisher das Internet innerhalb von geschlossenen Systemen nutzen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Werbemittel und Inhalte diesem Nutzungstrend folgen werden. In Verbindung mit der Gatekeeper-Position von Webbrowsern ist es wahrscheinlich, dass mittel- bis langfristig insbesondere die großen maßgeblich werbefinanzierten Online-Plattformen wie Facebook und Google im Vergleich zu anderen Marktteilnehmern profitieren.<sup>40</sup> Im Extremfall kann die ePrivacy-Verordnung also die Entwicklung hin zu einem in weiten Teilen proprietären Internet anstoßen, dessen Werbeeinnahmen fast vollständig außerhalb von Europa erwirtschaftet werden.

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

Die Novellierung des Schutzes der Privatsphäre und der Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation führt aktuell zu kontroversen Diskussionen zwischen Verbraucherschützern, Datenschützern und Vertretern der Interessen der digitalen Wirtschaft. So wird auf der einen Seite das zu steigernde Vertrauen in die Daten- und Plattformökonomie durch einen verbesserten Datenschutz betont, auf der anderen Seite dürfen wesentliche Kanäle der Innovationskraft der digitalen Wirtschaft nicht abgewürgt werden.

Aus ökonomischer Sicht gilt es, elementare Trade-Offs in einem hochkomplexen und interdependenten Internet-Ökosystem zu verstehen, bevor entsprechende politische Weichenstellungen vorgenommen werden.

Wurde zu Beginn der ePrivacy-Verordnungsentwurf von vielen ignoriert, ruft er inzwischen zahlreiche Stakeholder auf den Plan. Die geführten Interviews haben gezeigt,

---

<sup>40</sup> Auch das Geschäft von Facebook, Google und anderen großen Plattformen wird durch die ePrivacy-Verordnung negativ beeinflusst.

dass mit der zukünftigen E-Privacy-Regulierung erhebliche Befürchtungen der digitalen Wirtschaft im Allgemeinen und der Online-Werbewirtschaft im Speziellen einhergehen. Nach den vorliegenden Erkenntnissen zum gegenwärtigen Anteil der Online-Werbung in der digitalen Wertschöpfungskette und den Vorstellungen zu einem besseren Schutz der Privatsphäre, die im Entwurf der ePrivacy-Verordnung zum Ausdruck kommen, sind diese Befürchtungen ernst zu nehmen. Auf Basis der Erkenntnisse sind erhebliche Nachteile für die Innovationskraft und wirtschaftliche Entwicklung Europas zu erwarten. Zudem konnten weitere Probleme und Trade-Offs identifiziert werden.

### **Datenschutz versus Datenökonomie**

- Die ePrivacy-Verordnung soll auch zu einer erfolgreichen wachstumsstarken europäischen Datenwirtschaft beitragen, schließt aber beim Schutz der Privatsphäre die Abwägung berechtigter Interessen der Wirtschaft aus.
- Die ePrivacy-Verordnung verlagert die Wertschöpfung der digitalen Wirtschaft voraussichtlich noch stärker als bisher auf große Marktteilnehmer.
- Anbieter hochwertiger Inhalte im Internet, die auf die Refinanzierung durch Werbung angewiesen sind, sehen durch den Verordnungsentwurf ihre Geschäftsgrundlage bedroht. Die Befürchtungen sind ernst zu nehmen. Der Verlust dieser Angebote wäre eine deutliche Einschränkung der Medienvielfalt.
- Die Einwilligung als hauptsächlicher Maßstab, wie in der ePrivacy-Verordnung vorgesehen, ist kein geeignetes Mittel, die Datensouveränität der Verbraucher zu schützen. Dafür ist ein ganzheitliches Konzept der digitalen Souveränität im Zusammenspiel mit neuen technischen Umsetzungsmöglichkeiten der Datensouveränität für Verbraucher erforderlich.

### **Datenschutz versus Wettbewerb**

- Der Schutz der Privatsphäre und der Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation wird von allen Stakeholdern grundsätzlich befürwortet, allerdings gilt es Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
- Betriebssysteme und Webbrowser dürfen nicht in ihrer Rolle als Gatekeeper durch die Umsetzung von Datenschutz by Default/Design verstärkt werden.
- Selbst- und Co-Regulierungsansätze können einer Verordnung überlegen sein.
- Die auf die werbefinanzierten Online-Angebote wirkenden Regelungen des Entwurfs der ePrivacy-Verordnung bevorteilen ohnehin bereits führende US-Anbieter sowohl im Software- wie im Online-Bereich gegenüber kleinen und mittleren Anbietern, wie sie vor allem in der EU ansässig sind.
- Generierung eines durch Log-In-Systeme und Bezahlschranken geprägten proprietären Internets liegt genauso wenig im Interesse des Verbrauchers wie im Interesse der europäischen Wirtschaft.

Das genaue Ausmaß der möglichen Auswirkungen konnte in der vorliegende Studie nicht vollständig erfasst werden. Hierzu wäre eine wesentlich umfangreichere Studie notwendig, die sowohl die direkten als auch die indirekten Effekte auf Basis von Primär- und Sekundärdaten möglichst präzise ermittelt. So könnte eine gesamtwirtschaftliche Analyse geleistet werden.

Weiterhin fehlt in der hier vorliegenden Studie eine detaillierte Abschätzung der möglichen Auswirkungen der ePrivacy-Verordnung auf die Verbraucher in Deutschland und in Europa. Wie andere Studien des WIK gezeigt haben, profitieren Verbraucher in ganz erheblichem Maße von werbefinanzierten digitalen Geschäftsmodellen. Dieser Nutzen geht weit über die auf dem Spiel stehenden Umsätze hinaus. Eine solche Betrachtung würde die Tragweite der Auswirkungen in sozialer, kultureller und technischer Dimension verdeutlichen.

Letztlich bleibt auch die Frage nach der langfristigen Entwicklung des Internet-Ökosystems hier weitgehend offen. Eine weitergehende Analyse könnte Aufschluss darüber geben, inwiefern die neu geschaffenen Marktverhältnisse gesamtwirtschaftlich eher positiv oder negativ ausfallen werden.



