EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data protection authority

20. Januar 2022

Stellungnahme 2/2022

zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung

edps.europa.eu

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten … sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden"; gemäß Artikel 52 Absatz 3 ist er „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten" zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiorówski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 besagt: „Nach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, konsultiert die Kommission den EDSB", und gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss der EDSB „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten".

Diese Stellungnahme ergeht im Hinblick auf die Aufgabe des EDSB, die Organe der Union bezüglich der kohärenten und konsequenten Anwendung der unionsrechtlichen Datenschutzgrundsätze zu beraten. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Kommentare oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden sollten. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor.

Zusammenfassung

Am 25. November 2021 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung („Vorschlag“) an, der Teil des größeren Gesetzespakets „Stärkung der Demokratie und Integrität der Wahlen“ ist.

Der Vorschlag zielt darauf ab, zum Funktionieren des Binnenmarkts für politische Werbung sowie unionsrechtlich zu einem hohen Maß an Transparenz in Bezug auf politische Kampagnen sowie zu freien und fairen Wahlen in der Union beizutragen, die Widerstandsfähigkeit demokratischer Prozesse in der Union zu stärken sowie der Desinformation, Informationsmanipulation und Einmischung in Wahlprozesse entgegenzuwirken.

Der EDSB erkennt an, dass die politische Kommunikation sowohl für die Teilhabe der Bürger, der politischen Parteien und der Kandidaten am demokratischen Leben als auch für das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung von wesentlicher Bedeutung ist. Dabei erinnert er daran, dass diese Rechte und Freiheiten in wechselseitiger Abhängigkeit zu dem in Artikel 7 der Charta verankerten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation sowie dem in Artikel 8 der Charta verankerten Recht auf Schutz personenbezogener Daten stehen.

Der EDSB begrüßt, dass mit dem Vorschlag das Ziel verfolgt wird, harmonisierte Vorschriften über die Transparenzpflichten festzulegen, die für Anbieter politischer Werbung und damit verbundener Dienstleistungen sowie für den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren gelten. Der EDSB hat zuvor schwere Bedenken in Bezug auf die erheblichen Risiken geäußert, die mit gezielter Werbung verbunden sind, zuletzt in seiner Stellungnahme 1/2021 zu dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste, aber auch bereits in der Stellungnahme 3/2018 des EDSB zu Online-Manipulation und personenbezogenen Daten.

Der EDSB hält es für erforderlich, die für die Verarbeitung personenbezogener Daten geltenden Vorschriften der DSGVO und EU-DSVO für den Bereich der politischen Werbung zu ergänzen. Diesbezüglich sollte der Vorschlag nach Ansicht des EDSB noch weiter gehen und zusätzliche Beschränkungen der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit zielgerichteter politischer Werbung vorsehen. Da gezielte Online-Werbung eine Vielzahl von Risiken birgt, legt der EDSB den gesetzgebenden Organen dringend nahe, strengere Vorschriften in Betracht zu ziehen, die **1) ein vollständiges Verbot von Mikrotargeting zu politischen Zwecken vorsehen** und 2) weitere Beschränkungen der Kategorien von Daten, die für die Zwecke politischer Werbung (einschließlich Targeting und Amplifikation) verarbeitet werden dürfen, einführen, insbesondere ein **Verbot gezielter Werbung auf Grundlage allgegenwärtiger Nachverfolgung**.

Die Stellungnahme des EDSB enthält darüber hinaus weitere spezifische Bemerkungen und Empfehlungen zu bestimmten Aspekten des Vorschlags, etwa zu dessen Verhältnis zum bestehenden Datenschutzrechtsrahmen, zu den Rollen und Verantwortlichkeiten der Akteure im Bereich der politischen Werbung und zur Zusammenarbeit der für die Überwachung und Durchsetzung zuständigen Behörden, einschließlich der Datenschutzbehörden.

Inhalt

1. Einleitung 4

2. Allgemeine Bemerkungen 5

3. Spezifische Bemerkungen 7

3.1. Verhältnis zum bestehenden rechtlichen Rahmen für den Datenschutz 7

3.2. Transparenzanforderungen 8

3.3. Beschränkungen der Verwendung von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren 9

3.4. Rollen und Verantwortlichkeiten 11

3.5. Übermittlung von Informationen an andere interessierte Stellen 12

3.6. Überwachung und Durchsetzung 13

4. Schlussfolgerungen 14

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)[1],

gestützt auf die Verordnung (EG) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr[2], insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g und Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 25. November 2021 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung („Vorschlag“) an[3]. Dieser Vorschlag war bereits in dem von der Kommission im Dezember 2020 vorgelegten Europäischen Aktionsplan für Demokratie[4] vorgesehen.

2. Der Vorschlag ist Teil eines größeren Gesetzespakets zur „Stärkung der Demokratie und Integrität der Wahlen“, das auch einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (Neufassung)[5] sowie zwei Vorschläge für Richtlinien (Neufassungen) über die Ausübung des Wahlrechts von Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bzw. bei Kommunalwahlen enthält. Zu den drei anderen Vorschlägen wurde der EDSB gesondert konsultiert.

3. Der Vorschlag zielt, so die Kommission, darauf ab, zum Funktionieren des Binnenmarkts für politische Werbung beizutragen und unionsrechtlich ein hohes Maß an Transparenz in Bezug auf politische Kampagnen vorzugeben sowie freie und faire Wahlen in der Union zu fördern, die Widerstandsfähigkeit demokratischer Prozesse in der Union zu stärken sowie der Desinformation, Informationsmanipulation und Einmischung in Wahlprozesse entgegenzuwirken, und zwar durch Festlegung harmonisierter Vorschriften über:

- die Transparenzpflichten für Anbieter politischer Werbung und damit verbundener Dienstleistungen zur Speicherung, Offenlegung und Veröffentlichung von Informationen, die mit der Erbringung solcher Dienstleistungen in Zusammenhang stehen; sowie

- den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Rahmen der Veröffentlichung, Verbreitung oder Förderung politischer Werbung, bei denen personenbezogene Daten verwendet werden[6].

4. Der Vorschlag ergänzt den Vorschlag für das Gesetz über digitale Dienste[7], das für Online-Vermittlungsdienste gewisse Transparenzverpflichtungen in Bezug auf Online-Werbung vorsieht. Im Vergleich zum Gesetz über digitale Dienste sind bei diesem Vorschlag sowohl die Anzahl der Kategorien von Informationen, die im Zusammenhang mit politischer Werbung offenzulegen sind, als auch der Kreis der einschlägigen Dienstleister, die dieser Pflicht unterliegen, größer. Während das Gesetz über digitale Dienste den Online-Plattformen Transparenzanforderungen auferlegt, wird mit diesem Vorschlag angestrebt, sowohl das gesamte Spektrum der Herausgeber politischer Werbung als auch andere einschlägige Anbieter, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung erbringen, zu erfassen.[8] Zudem bestehen Komplementarität und Synergien mit der Anforderung des Gesetzes über digitale Dienste, wonach sehr große Online-Plattformen Systemrisiken bewerten müssen, die sich aus der Funktionsweise und der Nutzung von Systemen für die Auswahl und das Anzeigen von Werbeanzeigen ergeben; dies hat tatsächliche oder vorhersehbare Auswirkungen auf Wahlprozesse[9].

5. Am 25. November 2021 ersuchte die Kommission den EDSB gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 um eine Stellungnahme zu dem Vorschlag. Der EDSB war bereits während der Ausarbeitung des Vorschlags informell konsultiert worden und hatte seine informellen Anmerkungen am 10. November 2021 übermittelt. Er begrüßt, dass seine Ansichten in einem frühen Stadium des Verfahrens eingeholt wurden, und fordert die Kommission auf, dieses bewährte Verfahren fortzusetzen. Die Bemerkungen und Empfehlungen in dieser Stellungnahme beschränken sich auf diejenigen Bestimmungen des Vorschlags, die die für den Datenschutz größte Relevanz haben.

2. Allgemeine Bemerkungen

6. Der EDSB erkennt an, dass die politische Kommunikation sowohl für die Teilhabe der Bürger, der politischen Parteien und der Kandidaten am demokratischen Leben als auch für das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung von wesentlicher Bedeutung ist. Dabei erinnert er daran, dass diese Rechte und Freiheiten in wechselseitiger Abhängigkeit zu dem in Artikel 7 der Charta verankerten Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation sowie dem in Artikel 8 der Charta verankerten Recht auf Schutz personenbezogener Daten stehen[10].

7. Zu den anerkannten Hauptgrundsätzen demokratischer Wahlen zählen Freiheit, Fairness und Transparenz[11]. Im Hinblick darauf begrüßt der EDSB das Anliegen des Vorschlags, freie und faire Wahlen auf Unionsebene zu fördern, die Widerstandsfähigkeit demokratischer Prozesse zu stärken sowie Desinformation, Informationsmanipulation und Einmischung in Wahlprozesse zu bekämpfen.

8. Personenbezogene Daten werden zunehmend dazu verwendet, Einzelpersonen und bestimmte Gruppen gezielt mit Botschaften anzusprechen, die in hohem Maße auf sie persönlich zugeschnitten sind, um die Wirkung und Verbreitung der Botschaften zu verstärken. Insbesondere werden personenbezogene Daten analysiert, um die Merkmale der betreffenden Einzelpersonen zu ermitteln und Inhalt und Verbreitung der jeweiligen Werbebotschaft dann genau darauf auszurichten[12]. Seine schweren Bedenken gegen gezielte Werbung hat der EDSB bereits zuvor geäußert, zuletzt in seiner Stellungnahme 1/2021 zu dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste[13], aber auch schon in der Stellungnahme 3/2018 des EDSB zu Online-Manipulation und personenbezogenen Daten[14].

9. Die Geschäftsmodelle, auf denen viele der Online-Dienste derzeit basieren, haben zu stärkerer politischer und ideologischer Polarisierung, Desinformation und Manipulation beigetragen. Bei dieser schädlichen Entwicklung haben Verfahren zum Targeting und Amplifizieren, die für gezielte Werbung eingesetzt werden, eine entscheidende Rolle gespielt. Der EDSB denkt, dass seine Empfehlungen zu gezielter Online-Werbung im politischen Kontext umso mehr Berechtigung haben, wenn man die potenziellen negativen Auswirkungen solcher Werbung auf die Integrität der Demokratie und ihrer repräsentativen Institutionen bedenkt.

10. Auch der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) hat in seinen Leitlinien über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien[15] auf ähnliche Gefahren hingewiesen. So hat der EDSA insbesondere das Risiko hervorgehoben, dass personenbezogene Daten über ihren ursprünglichen Zweck hinaus so eingesetzt werden, dass sie potenziell Autonomie und Freiheit natürlicher Personen untergraben (z. B. durch individualisierte Botschaften, die darauf abzielen, bestimmte Schwachstellen, persönliche Werte oder Bedenken auszunutzen oder sogar zu verstärken)[16].

11. Auch der EDSA sieht die Gefahr, dass Mechanismen zur gezielten Ansprache von Einzelpersonen eingesetzt werden können, um Personen im Hinblick auf den politischen Diskurs und demokratische Wahlprozesse unangemessen zu beeinflussen. Während „traditionelle“ (offline geführte) politische Kampagnen darauf ausgerichtet sind, das Verhalten der Wähler durch allgemein verfügbare und abrufbare (überprüfbare) Botschaften zu beeinflussen, ist es mit gezielter Werbung möglich, die Wählerschaft persönlich oder in Gruppen mit maßgeschneiderten Botschaften gezielt anzusprechen, die auf die besonderen Bedürfnisse, Interessen und Werte der Zielgruppe zugeschnitten sind[17].

12. Der EDSB teilt die von der Kommission vertretene Auffassung, dass derartige Praktiken spezielle negative Auswirkungen auf die Bürgerrechte haben, nicht zuletzt auf die Meinungs- und Informationsfreiheit, die politische Entscheidungsfreiheit und das Recht auf Ausübung des Stimmrechts[18]. Überdies ist er überzeugt, dass diese Praktiken nicht nur die Individualgrundrechte sondern auch die Gesellschaft als Ganzes immer stärker gefährden. In dieser Stellungnahme stehen deshalb insbesondere die vorgeschlagenen Vorschriften im Vordergrund, in denen es um politische Botschaften geht, die sich gezielt an Bürger richten und für die Daten verwendet werden, die direkt von Einzelpersonen oder indirekt etwa als abgeleitete Daten erhoben werden oder die sich aus ihrer Online-Aktivität, ihrem Verhaltensprofil und anderen Analysetechniken ergeben.

13. Auch der EDSB ist der Auffassung, dass die in der Verordnung (EU) 2016/679 („DSGVO“) und in der Verordnung (EU) 2018/1725 („EU-DSVO“) enthaltenen Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten, was den Bereich der politischen Werbung angeht, einer Ergänzung bedürfen, um einen besonderen zusätzlichen Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten, wenn diese im Zusammenhang mit der Ausrichtung politischer Werbung verwendet werden[19]. Insbesondere begrüßt er, dass der Vorschlag auf mehr

Transparenz für den Betroffenen abzielt, und zwar in einer Weise, die die Leitlinien des EDSA über die gezielte Ansprache in sozialen Medien berücksichtigt. Allerdings ist der EDSB wegen der Vielzahl der Gefahren, die die gezielte Online-Werbung birgt, der Meinung, dass der Vorschlag darüber hinaus noch zusätzliche Garantien einführen sollte. Deshalb legt der EDSB den gesetzgebenden Organen dringend nahe, über die Transparenzanforderungen hinaus strenge Regeln in Betracht zu ziehen, unter anderem ein vollständiges Verbot von Mikrotargeting zu politischen Zwecken sowie weitere Beschränkungen der Kategorien von Daten, die für diese Zwecke verarbeitet werden dürfen (vgl. dazu eingehender Abschnitt 3.3).

3. Spezifische Bemerkungen

3.1. Verhältnis zum bestehenden rechtlichen Rahmen für den Datenschutz

14. Laut der Begründung ist die Rechtsgrundlage für den Vorschlag zunächst Artikel 114 AEUV, der den Erlass von Maßnahmen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts vorsieht. Darüber hinaus beruht der Vorschlag auch auf Artikel 16 AEUV, soweit er spezifische Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten enthält, *insbesondere die Beschränkung von Targetingverfahren, die sich negativ auf einzelne Rechte auswirken, wenn sie im Zusammenhang mit politischer Werbung eingesetzt werden*[20].

15. Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt Artikel 16 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage dar, wenn der Schutz personenbezogener Daten eine(s) der wesentlichen Ziele oder Komponenten der vom Unionsgesetzgeber erlassenen Regeln ist[21]. Gleichzeitig gibt es bereits einen umfassenden Datenschutzrahmen, der auf Grundlage von Artikel 16 AEUV erlassen wurde und die Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO), die Verordnung (EU) 2018/1725 (EU-DSVO) sowie die Strafverfolgungsrichtlinie beinhaltet[22]. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte deshalb im Regelungstext des Vorschlags ausdrücklich klargestellt werden, in welchem Verhältnis der Vorschlag zu dem bestehenden rechtlichen Rahmen für den Datenschutz steht.

16. Der EDSB begrüßt, dass es in der Begründung heißt, dass der Verordnungsvorschlag auf den in der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 enthaltenen Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung aufbaut und diese ergänzt[23].

17. Der EDSB merkt jedoch an, dass in den Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung deren Verhältnis zur DSGVO und zur EU-DSVO nicht ausdrücklich erwähnt ist. Zudem heißt es in Artikel 1 Absatz 4 des Vorschlags, der eine Auflistung von Unionsrechtsakten enthält, dass die vorgeschlagene Verordnung „unbeschadet" der Vorschriften dieser Rechtsakte gelten würde. In dieser Liste sind weder die DSGVO noch die EU-DSVO aufgeführt. Während Artikel 12 Absatz 3 des Vorschlags bestimmt, dass seine Anforderungen „neben" den Anforderungen der DSGVO beziehungsweise der EU-DSVO zu erfüllen sind, enthalten die übrigen Vorschriften keine vergleichbare Bestimmung.

18. Der EDSB empfiehlt, der Klarheit halber in einem Erwägungsgrund sowie in Artikel 1 zu präzisieren, dass der Vorschlag, was die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung angeht, **unbeschadet** der DSGVO und der EU-DSVO gilt und die beiden Verordnungen **ergänzt**. Es sollte auch angegeben werden, dass der Vorschlag keine der allgemeinen Verpflichtungen – etwa die Regeln über Einwilligung, Rechte betroffener Personen und Haftung der Verantwortlichen – ersetzt, die sich aus der DSGVO,

der EU-DSVO und der Richtlinie 2002/58/EG[24] ergeben. Darüber hinaus hält es der EDSB für wichtig, ausdrücklich klarzustellen, dass der Vorschlag an sich keine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke politischer Werbung bietet.

3.2. Transparenzanforderungen

19. In Kapitel II des Vorschlags werden eine Reihe allgemeiner Transparenzpflichten eingeführt, die für die verschiedenen Akteure im Bereich politischer Werbung gelten; dazu gehören auch spezifische Regeln über die Führung von Aufzeichnungen und die Übermittlung von Informationen.

20. Zudem müssen die Verantwortlichen, wenn sie Verfahren zum Targeting und Amplifizieren einsetzen, gemäß Artikel 12 Buchstabe c zusätzliche Informationen darlegen, die notwendig sind, damit die betroffene Person die zugrunde liegende Logik und die wichtigsten Parameter des eingesetzten Verfahrens sowie die Verwendung von Daten Dritter und zusätzlicher Analysetechniken nachvollziehen kann. Bei diesen Informationen handelt es sich um die in Anhang II des Vorschlags aufgeführten Angaben; dies sind:

(a) die jeweiligen **Zielgruppen**, einschließlich der **Parameter zur Bestimmung der Empfänger**, an die die Werbung verbreitet wird, mit der **gleichen Detailgenauigkeit wie sie für das Targeting verwendet wird**, die **Kategorien personenbezogener Daten**, die für das Targeting und die Amplifikation verwendet werden, die **Targeting- und Amplifikationsziele, die Mechanismen und Logik** einschließlich der Inklusions- und Ausschlussparameter und der Gründe für die Auswahl dieser Parameter;

(b) den **Verbreitungszeitraum**, die **Zahl der Einzelpersonen**, die die Anzeige erhalten und die Angabe der Größe der Zielgruppe innerhalb der relevanten Wählerschaft,

(c) die **Quelle für die unter Buchstabe a genannten personenbezogenen Daten**, einschließlich Informationen darüber, dass die personenbezogenen Daten erhoben, abgeleitet oder von einem Dritten bezogen wurden, sowie dessen Identität und ein Verweis auf dessen Datenschutzerklärung für die betreffende Verarbeitung,

(d) ein **Verweis auf die Einzelpersonen zur Verfügung stehenden effektiven Mittel zur Wahrnehmung ihrer Rechte** nach der Verordnung (EU) 2016/679 bzw. der Verordnung (EU) 2018/1725 im Zusammenhang mit Targeting und Amplifikation politischer Werbung auf der Grundlage ihrer personenbezogenen Daten.

In Artikel 12 Absatz 8 des Vorschlags wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Anhang II durch Änderung oder Streichung von Elementen der Liste der bereitzustellenden Informationen zu ändern, die sich angesichts technologischer Entwicklungen in der einschlägigen wissenschaftlichen Forschung und von Entwicklungen bei der Aufsicht durch die zuständigen Behörden und in einschlägigen Leitlinien durch die zuständigen Behörden ergeben.

21. Die im Vorschlag vorgesehenen Transparenzanforderungen, mit denen Elemente der Leitlinien des Europäischen Datenschutzausschusses kodifiziert werden sollen, werden vom EDSB uneingeschränkt befürwortet[25]. Der EDSB begrüßt insbesondere die Anforderung, dass die Parameter zur Bestimmung der Empfänger, an die die Werbung verbreitet wird, „mit der gleichen Detailgenauigkeit, wie sie für das Targeting verwendet wird“, anzugeben sind, und

empfiehlt, diese Anforderung auch in Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe c des Vorschlags aufzunehmen.

22. Dabei wird dies vom EDSB dahin verstanden, dass die Pflicht, die im Vorschlag genannten Angaben zu machen, unbeschadet der Pflichten aus den Kapiteln III und IV der DSGVO und der EU-DSVO gilt (siehe Abschnitt 3.1). Deshalb sind unter Umständen weitere Angaben erforderlich, zum Beispiel im Hinblick auf die für gemeinsam Verantwortliche geltende Pflicht, den wesentlichen Inhalt der zwischen ihnen bestehenden Vereinbarung anzugeben (siehe auch Abschnitt 3.4)[26]. Der EDSB hebt jedenfalls hervor, dass Artikel 12 des Vorschlags wie auch Änderungen oder Streichungen der in der Liste in Anhang II aufgeführten Angaben jedenfalls nicht dazu führen dürfen, die sich aus dem Datenschutzrecht ergebenden Pflichten der Verantwortlichen zu verringern.

3.3. Beschränkungen der Verwendung von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren

23. In Erwägungsgrund 47 des Vorschlags heißt es, dass politische Botschaften zunehmend auf Grundlage personenbezogener Daten auf Zielgruppen ausgerichtet werden, wobei Einzelperson nach ihren mutmaßlichen Interessen oder anhand abgeleiteter Daten, die sich aus ihrer Online-Aktivität, ihrem Verhaltensprofil und anderen Analysetechniken ergeben, zu Gruppen zusammengefasst werden. Durch Verarbeitung personenbezogener Daten, insbesondere Daten, die nach der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates als sensibel gelten, können verschiedene Gruppen von Wählern oder Einzelpersonen Segmenten zugeordnet und ihre Merkmale oder Schwachstellen ausgenutzt werden, indem beispielsweise Anzeigen zu bestimmten Zeitpunkten und an bestimmten Orten verbreitet werden, um die Gelegenheiten zu nutzen, bei denen sie für eine bestimmte Art von Information/Botschaft besonders empfänglich sind.

24. Das hat, wie es in Erwägungsgrund 47 des Vorschlags heißt, spezifische nachteilige Auswirkungen auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und ihre Freiheit, objektive Informationen zu erhalten, sich eine Meinung zu bilden, politische Entscheidungen zu treffen und ihr Stimmrecht auszuüben. Die daraus gezogene Schlussfolgerung, dass zusätzliche Beschränkungen und Bedingungen vorgesehen werden sollten, wird vom EDSB vollends geteilt.

25. Der EDSB bemerkt positiv, dass Artikel 12 Absatz 1 des Vorschlags Verfahren zum Targeting oder Amplifizieren, die mit einer Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 einhergehen, verbietet. Außerdem sind in Artikel 12 weitere Garantien in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht vorgesehen, etwa die Mitteilung zusätzlicher Angaben über die zugrunde liegende Logik und die wichtigsten Parameter des eingesetzten Verfahrens, die interne Politik und das Führen von Protokollen.

26. Allerdings ist der EDSB der Ansicht, dass Artikel 12 des Vorschlags in seiner jetzigen Fassung **nicht ausreicht, das Ziel zu erreichen, nämlich spezifischen zusätzlichen Schutz zu bieten**, der die bestehenden Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich gezielter politischer Werbung ergänzt. Insbesondere hält er zusätzliche Maßnahmen für erforderlich, um vor allem den Gefahren entgegenzuwirken, die durch gezielte Werbung

entstehen, die auf anderen Datenkategorien als den in Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten besonderen Datenkategorien beruht.

27. Der EDSB merkt an, dass das vorgesehene Verbot bestimmter Verfahren zum Targeting und Amplifizieren mit zwei Ausnahmen einhergeht, die bereits in Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a und d der DSGVO sowie Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c EU-DSVO geregelt sind: zum einen ist dies die ausdrückliche Einwilligung und zum anderen die Verarbeitung, die durch eine politisch, weltanschaulich, religiös oder gewerkschaftlich ausgerichtete Stiftung, Vereinigung oder sonstige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht im Rahmen ihrer rechtmäßigen Tätigkeiten und in Bezug auf Mitglieder oder ehemalige Mitglieder der Organisation oder auf Personen, die im Zusammenhang mit deren Tätigkeitszweck regelmäßige Kontakte mit ihr unterhalten, erfolgt, wobei die personenbezogenen Daten nicht ohne Einwilligung der betroffenen Personen nach außen offengelegt werden.

28. Nach Ansicht des EDSB bietet Artikel 12 des Vorschlags, in praktischer Hinsicht, keinen zusätzlichen Schutz gegenüber den bereits bestehenden unionsrechtlichen Datenschutzbestimmungen. Der EDSB hält es auch für unwahrscheinlich, dass die anderen in Artikel 9 Ziffer 1 DSGVO und Artikel 10 Absatz 1 EU-DSVO vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot der Verarbeitung besonderer Datenkategorien auf Verfahren zum Targeting und Amplifizieren anwendbar wären, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, um politische Werbung zu verbreiten[27].

29. Des Weiteren kann sich der EDSB nur schwer vorstellen, dass es gerechtfertigt sein könnte, zum Zweck der Verbreitung politischer Botschaften zum Beispiel Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder zur sexuellen Orientierung einer natürlichen Person zu sammeln und zu verarbeiten. Oftmals dürften solche Praktiken schon daran scheitern, dass sie den Anforderungen an die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit nicht genügen, die nach der Charta und dem unionsrechtlichen Datenschutzrahmen zu erfüllen sind. Außerdem erinnert der EDSB daran, dass bestimmte Kategorien personenbezogener Daten wie auch sensible Daten im Allgemeinen nicht nur direkt bei der betroffenen Person erhoben, sondern auch aus anderen online oder offline verfügbaren Informationen abgeleitet werden könnten[28].

30. Der EDSB sieht auch mit Sorge, dass die beiden vorgeschlagenen Ausnahmen vom Verbot dessen praktische Wirkung erheblich einschränken würden und es auch weniger wahrscheinlich wäre, dass den besonderen schädlichen Wirkungen entgegengewirkt würde, die sich daraus ergeben können, dass personenbezogene Daten dazu genutzt werden, politische Botschaften gezielt an Einzelpersonen oder kleine Gruppen von Bürgern zu richten (Mikrotargeting).

31. Angesichts der derzeitigen Praktiken für die Erklärung und Einholung der Einwilligung in digitaler Umgebung ist die Wirksamkeit der Einwilligung als Garantie fraglich (zum Beispiel wegen des Phänomens der Einwilligungsmüdigkeit). Da in den Verfahren für Profiling und Targeting immer komplexere und häufig undurchsichtige Algorithmen wie auch KI zum Einsatz kommen, ist es zudem zweifelhaft, inwieweit der Bürger seine Einwilligung tatsächlich auf ausreichender und aussagekräftiger Informationsgrundlage erteilt. Ganz grundsätzlich stellt sich für den EDSB jedoch die Frage, ob Praktiken, deren spezifische schädliche Auswirkungen der Vorschlag anerkennt, überhaupt zugelassen werden sollten, und ob die Einwilligung des Einzelnen genügen würde, den von diesen Praktiken ausgehenden Gefahren entgegenzuwirken.

32. Auch die andere in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d der DSGVO vorgesehene Ausnahme könnte dazu führen, dass sich die praktische Wirkung des Verbots in Grenzen hielte. In der Praxis sind

es hauptsächlich politische Parteien, aber auch politisch, weltanschaulich, religiös oder gewerkschaftlich ausgerichtete Stiftungen, Vereinigungen oder sonstige Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die als „Sponsoren" politischer Werbung im Sinne von Artikel 2 Absatz 7 des Vorschlags auftreten; folglich sind sie auch diejenigen, die am ehesten zum Zwecke politischer Werbung von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren Gebrauch machen werden.

33. Der EDSB hält den **Anwendungsbereich des vorgesehenen Verbots für zu eng**, da ein breites Spektrum von Verfahren zum (Mikro)Targeting und Amplifizieren, die für politische Werbung eingesetzt werden könnten, nicht erfasst wird: nämlich die Verfahren, für die zwar keine besonderen Kategorien personenbezogener Daten an sich verarbeitet werden, die aber dennoch gleichermaßen erhebliche spezifische und nachteilige Auswirkungen haben. Einige dieser Risiken hat die Kommission bereits festgestellt, insbesondere diejenigen, die durch die Verarbeitung von Daten, die sich aus der Online-Aktivität oder dem Verhaltensprofil einer Person und anderen Analysetechniken ergeben[29].

34. Aus diesen Gründen ist der EDSB davon überzeugt, dass die im Vorschlag vorgesehenen Garantien, was die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung und insbesondere die Verwendung von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren angeht, weiter verstärkt werden sollten. Zu diesem Zweck empfiehlt der EDSB:

    (**1) ein umfassendes Verbot des Mikrotargeting zu politischen Zwecken vorzusehen**, wobei es sich bei Mikrotargeting um die Auswahl von Botschaften und/oder Zielgruppen nach den erkannten Eigenschaften, Interessen oder Vorlieben der betreffenden Personen handelt[30]; sowie

    (2) weitere Beschränkungen der Datenkategorien einzuführen, die für die Zwecke politischer Werbung (einschließlich Targeting und Amplifizieren) verarbeitet werden dürfen, insbesondere ein **Verbot gezielter Werbung auf Grundlage allgegenwärtiger Nachverfolgung**, d. h. der Verarbeitung von Informationen über das Verhalten einer Einzelperson, die über verschiedene Websites und Services hinweg erfasst werden, um mittels Profilerstellung gezielte Werbung zu betreiben.

3.4. Rollen und Verantwortlichkeiten

35. Politische Werbung geht mit einer großen, vielfältigen und wachsenden Zahl von Dienstleistungen einher, die von politischen Beratungsfirmen, Werbeagenturen, Adtech-Plattformen, PR-Agenturen, Influencer und verschiedene Datenanalyse- und Maklerunternehmen angeboten werden[31]. In der Begründung heißt es, dass Vorschriften für den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang mit politischer Werbung für alle für die Verarbeitung Verantwortlichen – d. h. nicht nur für Anbieter politischer Werbedienstleistungen – gelten sollen, die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren anwenden[32].

36. Der EDSB erinnert daran, dass die Begriffe „Verantwortlicher", „gemeinsam Verantwortliche" und „Auftragsverarbeiter" bei der Anwendung des Datenschutzrechts eine entscheidende Rolle spielen, da sie festlegen, wer für die Einhaltung der verschiedenen Datenschutzvorschriften verantwortlich ist und wie betroffene Personen ihre Rechte in der Praxis ausüben können.

37. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 12 des Vorschlags mehrere Kategorien von Akteuren erwähnt, darunter „Verantwortlicher", „Verantwortliche, die Verfahren zum

Targeting und Amplifizieren einsetzen,“[33] „Herausgeber politischer Werbung, die Verfahren zum Targeting oder zum Amplifizieren einsetzen,“[34] sowie „Anbieter von Werbedienstleistungen“[35]. Während der EDSB der Ansicht ist, dass auch die beiden letztgenannten Akteure, sei es allein oder mit anderen, als Verantwortliche handeln können, könnte der Wortlaut von Artikel 12 des Vorschlags möglicherweise so verstanden werden, dass er implizierte, dass dies nicht der Fall wäre. Der EDSB empfiehlt deshalb, zur Klarstellung im Vorschlag durchweg den Begriff „Verantwortlicher, der Verfahren zum Targeting und Amplifizieren einsetzt,“ zu verwenden, insbesondere in Artikel 12 Absatz 4 Satz 2 und Absatz 7 des Vorschlags.

38. Der EDSB erinnert daran, dass gemäß Artikel 26 DSGVO und Artikel 28 EU-DSVO „zwei oder mehr Verantwortliche[, die] gemeinsam die Zwecke und die Mittel zur Verarbeitung [festlegen], ... gemeinsam Verantwortliche sind“. Damit wird klargestellt, dass sich der Begriff der Verantwortlichkeit nicht zwingend auf eine einzige Stelle bezieht, sondern auch mehrere Beteiligte einbeziehen kann, die bei einem Verarbeitungsvorgang mitwirken. Das bedeutet, wie der EuGH bestätigt hat, dass jeder der beteiligten Akteure datenschutzrechtlichen Pflichten unterliegt[36]. Soweit mehrere Akteure als gemeinsam Verantwortliche handeln, müssen sie „in einer Vereinbarung in transparenter Form [festlegen], wer von ihnen welche Verpflichtung für die Einhaltung ihrer Datenschutzpflichten hat, insbesondere was die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person und ihre jeweiligen Informationspflichten ... angeht“. In diesem Fall ist die Aufgabenverteilung zwischen den gemeinsam Verantwortlichen in einer von ihnen zu schließenden Vereinbarung festzulegen.

39. Der EDSA hat bereits klargestellt, dass die Inanspruchnahme von Social-Media-Anbietern bereitgestellter „Targeting“-Dienste vielfach dazu führt, dass eine gemeinsame Verantwortlichkeit zum einen des Social-Media-Anbieters, der die „Targeting“-Dienste anbietet, und zum anderen der Stelle, die die „Targeting“-Dienste nutzt („Targeter“), besteht[37]. Der EDSB denkt, dass ähnliche Erwägungen auch auf das Verhältnis zwischen den „Verantwortlichen, die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren einsetzen,“ und den „Herausgebern politischer Werbung, die Verfahren zum Targeting oder zum Amplifizieren einsetzen,“ zutreffen. Dies lässt natürlich die Einstufung als Verantwortlicher, gemeinsam Verantwortlicher oder Auftragsverarbeiter anderer Einrichtungen (z. B. Sponsoren, Adtech-Plattformen usw.) unberührt[38].

40. Die Verteilung der Verantwortlichkeiten unter den verschiedenen Akteuren sollte klar und zugänglich sein, damit sichergestellt ist, dass die betroffenen Personen ihre Rechte aus der DSGVO in vollem Umfang ausüben können. Der derzeitige Wortlaut von Artikel 12 könnte dahin ausgelegt werden, dass er dafür spräche, dass nur eine einzige Stelle als Verantwortlicher anzusehen wäre. Der EDSB empfiehlt deshalb klarzustellen, dass Verantwortliche, die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren einsetzen, und Herausgeber politischer Werbung, die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren einsetzen, wann immer sie als gemeinsam Verantwortliche handeln, stets gemeinsam sicherstellen müssen, dass Artikel 26 DSGVO und Artikel 28 EU-DSVO eingehalten werden.

3.5. Übermittlung von Informationen an andere interessierte Stellen

41. Der EDSB begrüßt die Bestimmungen, die darauf abzielen, zugelassenen Forschern, der Zivilgesellschaft, nationalen oder internationalen Wahlbeobachtern und politischen Akteuren, die nach nationalem Recht zugelassen sind, besseren Zugang zu relevanten Informationen zu bieten (Artikel 11 und 13 des Vorschlags).

42. Der EDSB merkt jedoch an, dass in Artikel 13 des Vorschlags von dem „in Artikel 12 genannte[n] Verantwortliche[n]“ und der entsprechenden Geltung von Artikel 11 Absätze 2 bis 7 die Rede ist. Nach Ansicht des EDSB könnte der Wortlaut dieser Bestimmung zu Rechtsunsicherheit führen, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtungen, die den Anbietern politischer Werbedienstleistungen und den Herausgebern politischer Werbung auferlegt sind.

43. Der EDSB empfiehlt deshalb, die Verpflichtungen der einzelnen in Artikel 12 des Vorschlags genannten Stellen ausdrücklich klarzustellen und dabei auch die in Abschnitt 3.4 dieser Stellungnahme gegebenen Empfehlungen zu berücksichtigen.

3.6. Überwachung und Durchsetzung

44. Artikel 15 des Vorschlags sieht einen Aufsichtsmechanismus vor, an dem eine Kombination verschiedener Behörden mitwirkt:

- die nationalen Datenschutzaufsichtsbehörden und der EDSB, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Überwachung der Anwendung von Artikel 12 dieser Verordnung verantwortlich sind,

- die von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen Behörden, die überwachen, dass die Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten im Sinne des Gesetzes über digitale Dienste die in den Artikeln 5 bis 11 und 14 niedergelegten Pflichten, soweit diese auf sie anwendbar sind, einhalten,

- eine oder mehrere zuständige Behörden, die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannt werden und die für die Anwendung und Durchsetzung der übrigen Aspekte der Verordnung zuständig sind.

45. Artikel 15 sieht außerdem vor, dass jeder Mitgliedstaat für die Zwecke der Verordnung eine zuständige Behörde als Kontaktstelle auf Unionsebene benennt. Artikel 15 Absatz 9 bestimmt, dass „*[d]ie Kontaktstellen … regelmäßig auf Unionsebene im Rahmen des europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen [zusammentreffen], um den schnellen und gesicherten Austausch von Informationen über Fragen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben nach dieser Verordnung zu erleichtern*“.

46. Außerdem verweist der Vorschlag, im Zusammenhang mit der Überwachung der Verfahren für die Zusammenarbeit und Kohärenz im Sinne von Artikel 12 des Vorschlags auch auf Kapitel VII der Verordnung (EU) 2016/679, d. h. auf das vom Europäischen Datenschutzausschuss durchgeführte Verfahren für die Zusammenarbeit und Kohärenz.

47. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 15 Absatz 6 des Vorschlags der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden gewidmet ist. Der EDSB wiederholt seine Forderung nach einer eindeutigen und umfassenden Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen, jeweils innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche agierenden zuständigen Behörden[39]. In Artikel 15 des Vorschlags ist sowohl von „zuständigen Behörden“ als auch von „Aufsichtsbehörden“ die Rede; der EDSB empfiehlt, auch in Artikel 15 Absatz 6 des Vorschlags ausdrücklich den Begriff „Aufsichtsbehörden“ zu verwenden, um diesbezüglich jede Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

48. Allerdings befürchtet der EDSB, der derzeitige Wortlaut von Artikel 15 Absatz 1 könnte dahin ausgelegt werden, dass die Zuständigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden allein auf

Artikel 12 beschränkt würde (d. h. auf den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren). Im Prozess der politischen Werbung gibt es aber auch andere Elemente, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen oder berühren und die deshalb der allgemeinen Aufsicht der Datenschutzbehörden gemäß Artikel 51 der Verordnung (EU) 2016/679 oder Artikel 52 der Verordnung (EU) 2018/1725 unterliegen. Der EDSB ersucht die gesetzgebenden Organe, diesen Aspekt im Text der künftigen Verordnung klarzustellen.

49. Abschließend merkt der EDSB an, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden gemäß Artikel 16 Absätze 6 und 7 des Vorschlags bei Verstößen gegen die Pflichten nach Artikel 12 innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs Geldbußen bis zu dem in Artikel 83 Absatz 5 der DSGVO genannten Betrag verhängen können.

50. Auch der EDSB hält für den Fall, dass beim Targeting und Amplifizieren gegen die Vorschriften verstoßen wird, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende finanzielle Sanktionen für erforderlich. Da solche Verstöße sowohl für Einzelpersonen als auch für die Gesellschaft als Ganzes erhebliche negative Auswirkungen haben können, teilt er die Auffassung, dass derartige Verstöße mit Sanktionen geahndet werden sollten, die am oberen Ende des in Artikel 83 Absatz 5 der DSGVO und Artikel 66 Absatz 3 der EU-DSVO genannten Sanktionsrahmens liegen. Dieser Ansatz steht auch mit den Bestimmungen über Verstöße gegen die Vorschriften über die Einwilligung und die Verarbeitung von besonderen Datenkategorien in Einklang, die in diesem Zusammenhang direkt anwendbar sind.

4. Schlussfolgerungen

51. Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Hauptempfehlungen aus:

- näher zu präzisieren, dass der Vorschlag, was die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung angeht, unbeschadet der DSGVO und der EU-DSVO gilt und die beiden Verordnungen ergänzt;
- ein umfassendes Verbot von Mikrotargeting zu politischen Zwecken vorzusehen und weitere Beschränkungen hinsichtlich der Datenkategorien einzuführen, die für die Zwecke politischer Werbung verarbeitet werden dürfen, und zwar insbesondere ein Verbot gezielter Werbung auf Grundlage allgegenwärtiger Nachverfolgung;
- die Rollen und Verantwortlichkeiten der Akteure im Bereich politischer Werbung in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren klarer anzugeben;
- klarer anzugeben, welche Akteure für die Übermittlung von Informationen an andere interessierte Stellen verantwortlich sind;
- in Artikel 15 Absatz 6 des Vorschlags ausdrücklich sowohl „zuständige Behörden“ als auch „Aufsichtsbehörden“ zu erwähnen.

Brüssel, den 20. Januar 2022

[elektronisch unterzeichnet]

Wojciech Rafał
WIEWIÓROWSKI

Endnoten

[1] ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.
[2] ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.
[3] COM(2021) 731 final.
[4] COM(2020) 790 final https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250
[5] COM(2021) 734 final.
[6] Begründung, Seite 6 und Erwägungsgrund 6 des Vorschlags („*Diese Verordnung sollte auch den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang mit der Veröffentlichung, Verbreitung oder Förderung politischer Werbung, bei der personenbezogene Daten verwendet werden, berücksichtigen. Die Vorschriften dieser Verordnung, die den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren behandeln, stützen sich auf Artikel 16 AEUV*").
[7] COM (2020) 825 final, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers und https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-Internal-Market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services.
[8] Siehe Begründung, Seiten 3 und 4.
[9] Ebenda.
[10] Siehe die Stellungnahme 10/2018 des EDSB zu dem Paket der Kommission zu freien und fairen Wahlen zum Europäischen Parlament, abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-12-18_opinion_on_election_package_en.pdf
[11] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)037-eEuropäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), „Report on the timeline and inventory of political criteria for assessing an election" (Bericht über den Zeitplan und den Katalog der politischen Kriterien für die Bewertung einer Wahl), S. 4 und 5, Studie Nr. 558/2009, Straßburg, 21.10.2010.
[12] Siehe die Erwägungsgründe 5 und 33 des Vorschlags. Siehe auch Begründung S. 3.
[13] EDSB, Stellungnahme 1/2021 zu dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste, 10. Februar 2021, abrufbar unter https://edps.europa.eu/system/files/2021-02/21-02-10-opinion_on_digital_services_act_en.pdf.
[14] EDSB, Stellungnahme 3/2018 vom 19. März 2018 zu Online-Manipulation und personenbezogenen Daten, abrufbar unterhttps://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-19_online_manipulation_en.pdf.
[15] Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_202008_onthetargetingofsocialmediausers_en.pdf.
[16] Beispielsweise kann eine Analyse von Inhalten, die über soziale Medien geteilt werden, Informationen über den emotionalen Zustand einer Person offenbaren (z. B. anhand einer Auswertung der Verwendung bestimmter Schlüsselwörter). Solche Informationen könnten dazu genutzt werden, die jeweilige Person gezielt mit spezifischen Botschaften und zu bestimmten Zeitpunkten so anzusprechen, dass eine größere Empfänglichkeit zu erwarten ist, wodurch Denkprozesse, Gefühle und Verhalten schleichend beeinflusst werden. (Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Randnummer 12). Siehe auch Erwägungsgrund 47 des Vorschlags.
[17] Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Randnummer 13.
[18] Begründung, S. 3. Siehe auch die Folgenabschätzung, S. 3 („*Targeting (d. h. das gezielte Zusenden von Werbung an eine bestimmte Zielgruppe mit gemeinsamen Merkmalen) kann in sehr ausgeklügelter Weise erfolgen. Wenngleich es durchaus nützlich sein kann, politische Botschaften an betroffene Bürger zu richten, hat der Skandal um Cambridge Analytica doch gezeigt, dass dies ein Phänomen ist, das der Regulierung bedarf. Dieser Skandal brachte zahlreiche Missstände ans Licht: unbefugte Eingriffe (auch ausländischer Staaten) in Wahlen, die Irreführung von Wählern mittels sozialer Online-Netzwerke, die Manipulation von Debatten und Wahlmöglichkeiten, die Verwendung psychografischer Profile sowie undurchsichtige Praktiken zur Verschleierung oder Falschdarstellung wichtiger Informationen*").
[19] Siehe Begründung S. 4.
[20] Begründung, S. 6.
[21] Gutachten 1/15 des Gerichtshofs vom 26. Juli 2017, Accord PNR UE-Canada, ECLI:EU:C:2017:592, Nummer 96. Vgl. auch die Gemeinsame Stellungnahme des EDSA und des EDSB 5/2021 zum Vorschlag für eine Verordnung des

Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz), 18. Juni 2021, Randnummer 11.

[22] Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89-131.

[23] Begründung, S. 5.

[24] Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37-47.

[25] Begründung, S. 5.

[26] Vgl. Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Randnummer 92-98.

[27] Diesbezüglich erinnert der EDSB auch daran, dass der EDSA hervorgehoben hat, dass für die Inanspruchnahme der in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e der DSGVO vorgesehenen Ausnahme für den Fall, dass die betroffene Person die Daten offensichtlich öffentlich gemacht hat, eine hohe Schwelle gelten muss (Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Randnummer 127-129).

[28] Näher dazu EDSA, Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_en.pdf

[29] Siehe Erwägungsgrund 47 des Vorschlags.

[30] Basierend auf der Definition von „Mikrotargeting“ in Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Randnummer 25.

[31] Erwägungsgrund 1 des Vorschlags.

[32] Begründung, S. 1.

[33] Artikel 12 Absatz 3 des Vorschlags.

[34] Artikel 12 Absatz 5 des Vorschlags.

[35] Artikel 12 Absatz 7 des Vorschlags.

[36] Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, Rechtssache C210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, Randnummer 29.

[37] Siehe Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Rn. 41-82.

[38] Siehe auch Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA), Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0, 13. April 2021, Randnummer 27-29.

[39] Siehe EDSB, Stellungnahme 1/2021 zu dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste, 10. Februar 2021, Randnummer 86 ff.; EDSB, Stellungnahme 2/2021 zu dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Märkte, 10. Februar 2021, Randnummer 39-41, sowie EDSB, Stellungnahme 3/2018 zu Online-Manipulation und personenbezogenen Daten, 19. März 2018, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-19_online_manipulation_en.pdf.