

Carolin Gilga, Tahireh Panahi, Murat Karaboga, Yannic Meier, Stephan Schindler

PERSONALISIERTE POLITISCHE ONLINE-WERBUNG

NUTZUNG – WIRKUNG – RECHTLICHER RAHMEN

Policy Paper

Impressum

Forschungsberichte der Plattform Privatheit Nr. 2

Herausgeber

Plattform Privatheit

Michael Friedewald¹, Alexander Roßnagel^{2,3}, Christian Geminn², Murat Karaboga¹

- (1) Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe
- (2) Universität Kassel, Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) im Wissenschaftlichen Zentrum für Informationstechnik-Gestaltung (ITeG)
- (3) Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Wiesbaden

Autorinnen und Autoren

Carolin Gilga¹, Tahireh Panahi¹, Murat Karaboga², Yannic Meier³, Stephan Schindler¹,

- (1) Universität Kassel, Wissenschaftliches Zentrum für Informationstechnik-Gestaltung (ITeG), Fachgebiet Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht
- (2) Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe
- (3) Universität Duisburg-Essen, Fachgebiet Sozialpsychologie: Medien und Kommunikation

Reihe

ISSN (Print)	2942-8874
ISSN (Online)	2942-8882
DOI	https://doi.org/10.24406/publica-3593

Veröffentlichung

August 2024, 1. Auflage
Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

Zitierempfehlung

Gilga et al. (2024): Policy Paper Personalisierte Politische Online-Werbung. Nutzung – Wirkung – Rechtlicher Rahmen. Forschungsberichte der Plattform Privatheit Nr. 2. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.

Hinweise

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Die Informationen wurden nach bestem Wissen und Gewissen unter Beachtung der Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis zusammengestellt. Die Autorinnen und Autoren gehen davon aus, dass die Angaben in diesem Bericht korrekt, vollständig und aktuell sind, übernehmen jedoch für etwaige Fehler, ausdrücklich oder implizit, keine Gewähr. Die Darstellungen in diesem Dokument spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des Auftraggebers wider.



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Was ist personalisierte politische Online-Werbung und wie funktioniert sie?	6
3	(Wo) Wird personalisierte politische Online-Werbung eingesetzt?	8
4	Wie wirkt personalisierte politische Online-Werbung?	10
5	Welchen Rahmen setzt das Recht?	11
6	Fazit	14
7	Literaturverzeichnis	16

1 Einleitung

Seit dem Cambridge Analytica-Skandal im Jahr 2017 und den Debatten rund um die Manipulationsversuche auf das Brexit-Referendum im Jahr 2016 sowie auf die US-Präsidentenwahlen der Jahre 2016 und 2020 hat das Thema der personalisierten politischen Online-Werbung einen festen Platz in der gesellschaftlichen Debatte eingenommen. Erste Einschätzungen, wonach personalisierte politische Online-Werbung (häufig auch als „politisches Microtargeting“ bezeichnet) die o. g. Wahlen entscheidend beeinflusst habe, wurden seitens der Forschung inzwischen teils deutlich relativiert. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass politisches Microtargeting eine Manipulationswirkung haben und den Ausgang von Wahlen beeinflussen kann (Zarouali et al. 2022 und 2024).

Online-Dienste (z. B. Online-Plattformen wie Facebook, Instagram oder X), die Politik und Teile der Zivilgesellschaft setzen sich seit einigen Jahren mit der Frage auseinander, wie mit personalisierter politischer Online-Werbung umzugehen ist und ob sie eingeschränkt werden muss. Von von der Politik angetrieben, haben vor allem Online-Plattformen ihre Mechanismen zur Verhinderung von Wählerbeeinflussungen ausgebaut. Gesetze wie die DS-GVO und der DSA geben bereits heute einen Rechtsrahmen vor. Zudem wurde unlängst die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TT-VO) verabschiedet, die jedoch erst ab dem 10. Oktober 2025 vollumfänglich gilt. Die zahlreichen Wahlen des Jahres 2024 werden von ihr somit nicht erfasst.

Angesichts dieser unübersichtlichen Situation sind für Wähler:innen eine Reihe von Fragen offen: (Wie) wird personalisierte politische Online-Werbung in Deutschland und Europa eingesetzt? Lässt sich personalisierte politische Online-Werbung als solche erkennen? Wie gefährlich ist personalisierte politische Online-Werbung? Welche Grenzen setzt das Recht und welche Rechte haben Nutzer:innen von Online-Plattformen?

Dieses Policy Paper setzt sich mit diesen Fragen auseinander und bietet Orientierung für die Debatte rund um personalisierte politische Online-Werbung.

2 Was ist personalisierte politische Online-Werbung und wie funktioniert sie?

Personalisierte Werbung dient aus Perspektive von Werbetreibenden dem Ziel, den Empfänger:innen möglichst nur solche Werbung anzuzeigen, die bei ihnen auf Interesse und Resonanz stößt. Die Annahme ist: Je besser der Werbetreibende einen Beworbenen kennt, umso passgenauer und damit wirksamer kann eine Werbebotschaft sein.

Klassische Formen personalisierter politischer Werbung

Bereits klassische bzw. analoge Formen der politischen Kommunikation zielen darauf, dass an unterschiedliche Wählergruppen leicht abgewandelte Botschaften verschickt werden, die besser zu den Interessen der kontaktierten Personen passen. Beispielsweise werden Wähler:innen schon seit langem auf Basis der Postleitzahl oder des Wohnviertels in Gruppen wie wohlhabend/arm, alt/jung usw. eingeteilt. Den so ermittelten Gruppen werden dann beispielsweise nur die Teile eines Wahlprogramms zugesendet, die sich an die spezifische Gruppe richteten. Daten darüber, welche Personen wie einzugruppiert sind, stammen seit Jahrzehnten z. B. von ortsansässigen Parteimitgliedern, aus Melderegistern oder aus eigenen stichprobenhaften Befragungen vor Ort. Für Parteien, Wählergruppen und andere Träger von Wahlvorschlägen ist der Zugriff auf das Melderegister im Zusammenhang mit Wahlen gesetzlich geregelt (§ 50 Abs. 1 Bundesmeldegesetz). Aufgrund dieser Zugriffsrechte sowie aufgrund personeller und finanzieller Ressourcen zur Erhebung weiterer Daten und ihrer Analyse sind daher häufig (große) Parteien in der Lage, entsprechende Datensammlungen zu betreiben und vergleichsweise teure Werbungen in Presse- und Rundfunkmedien zu schalten.

Neue Formen personalisierter politischer Online-Werbung

Mit der Verlagerung der Kommunikation auf Online-Plattformen verändern sich auch Form und Inhalt der politischen Werbung. Durch die Nutzung verschiedener Online-Dienste (z. B. Social-Media-Plattformen oder Suchmaschinen, aber auch Online-Shopping) hinterlassen die Nutzer:innen zahlreiche Daten-Spuren im Internet (z. B. Daten aus Nutzerprofilen, Suchverläufen, Likes). Diese Daten-Spuren werden auf Datenmärkten gehandelt und zusammengeführt. Sie können von den Anbieter:innen der Online-Dienste ausgewertet werden und erlauben so weitreichende Aussagen über Persönlichkeitsaspekte, Interessen und politische Einstellungen der Nutzer:innen. Auf dieser Grundlage bieten Social-Media-Dienste (z. B. Facebook) ihren Kund:innen (z. B. politische Parteien) an, politische Werbebotschaften gezielt an bestimmte Personen oder Personengruppen zu verschicken, die von den Kund:innen anhand spezifischer Kriterien festgelegt wurden (z. B. Alter, Beruf, Bildungsstand, Likes). Dies soll ermöglichen, den Personen oder Personengruppen politische Botschaften zuzusenden, die auf sie zugeschnitten sind und dadurch einen möglichst großen Einfluss auf das individuelle (Wahl-)Verhalten haben sollen.

Im Einzelnen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen für die Verwendung personalisierter politischer Online-Werbung. Etwa können die Daten, die von Online-Diensten gesammelt und für die personalisierte Online-Werbung benutzt werden, mit Daten, die die Werbekund:innen anderweitig gesammelt haben (z. B. aus ihrer Wähler:innen- oder Kund:innendatenbank oder von Besucher:innen ihrer Webseite) zusammengeführt werden, um die Genauigkeit und Reichweite der Werbung zu optimieren. Diese bei Facebook als "custom audiences"¹ bekannte Vorgehensweise war z. B. von Cambridge Analytica verwendet worden, ohne, dass die Einwilligung derjenigen ein-

¹ S. z. B. für Facebook <https://www.facebook.com/business/help/170456843145568?id=2469097953376494>.

Gilga et al. (2024): Policy Paper Personalisierte Politische Online-Werbung. Nutzung – Wirkung – Rechtlicher Rahmen.

geholt worden war, deren Daten zusammengeführt und die anschließend mit politischen Werbeeinhalten beworben wurden.

Personalisierte politische Online-Werbung über Social-Media-Plattformen bietet also die Möglichkeit, sehr kleine Zielgruppe zu definieren und diese gezielter und differenzierter anzusprechen als bei klassischen Formen personalisierter politischer Werbung.

3 (Wo) Wird personalisierte politische Online-Werbung eingesetzt?

Soweit sich dies beurteilen lässt, ist personalisierte politische Online-Werbung seitens politischer Parteien in Deutschland und Europa, verglichen mit Staaten wie den USA, bisher nur wenig ausgeprägt (Kefford et al. 2023). Detaillierte empirische Daten aus den Social-Media-Plattformen zur tatsächlich geschalteten Werbung, die für eine fundiertere Einschätzung notwendig wären, liegen nicht vor. Generell beruht die einschlägige Forschung zu Deutschland und anderen europäischen Staaten vor allem auf Interview-Aussagen von Parteivertreter:innen.

Einen quantitativen Überblick über die geschaltete personalisierte politische Online-Werbung, die anlässlich des Bundestagswahlkampfes 2021 geschaltet worden war, gibt eine Studie aus dem Jahr 2024 (Bär et al. 2024). Demnach nutzten alle im Bundestag vertretenen Parteien während des Wahlkampfes auf den Social-Media-Plattformen Facebook und Instagram politisches Microtargeting. Ähnliches hatten zuvor bereits Recherchen des ZDF Magazin Royale (2021) und des Datenschutz-Vereins noyb (2023) aufgedeckt. Die FPD zeigte z. B. unterschiedlichen Wählergruppen sich widersprechende Botschaften an. Facebook-Nutzer:innen, die sich für Umweltthemen interessieren, wurden mit der Forderung nach harten Maßnahmen und einem CO₂-Limit umworben. Nutzer:innen, die der Kategorie Vielreisende zugeordnet waren, wurde hingegen Werbung angezeigt, in der sich die FDP gegen restriktive staatliche Maßnahmen und Verbote aussprach. Das SPD geführte Bundesministerium für Arbeit und Soziales richtete aus Steuergeldern finanzierte Werbung an SPD-Wähler:innen. Die AfD sendete einen Wahlwerbespot an Wähler:innen mit einem Interesse an der FDP. Seitens der Partei Die Linke war es ein einzelner Bundestagsabgeordneter, der politische Werbung an Russland-affine Zielgruppen richtete (ZDF Magazin Royale 2021). Die CDU betrieb mit der App CDU connect (ehemals Connect17²) die in der Bundesrepublik fortschrittlichste datengetriebene Wahlkampfkampagne (Dommett et al. 2023, 187).

Weil die Werbebotschaften in den genannten Kampagnen mittels Facebook ausgesendet wurden und Facebook das Nutzerverhalten auch über mehrere Webseiten hinweg verfolgt und analysiert, wird seitens noyb davon ausgegangen, dass diesem Microtargeting moderne Formen der Datenanalyse und des Profilings bzgl. der gemäß Art. 9 DS-GVO besonders geschützten politischen Meinung zugrunde lagen, für deren Verwendung eigentlich eine explizite Einwilligung der Betroffenen erforderlich gewesen wäre, die allerdings nicht eingeholt worden war. Beschwerden von noyb gemäß Art. 77 DS-GVO gegen alle Bundestagsparteien sind bei der Berliner Beauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit noch anhängig (noyb 2023). Ob und inwiefern bei den von ZDF Magazin Royale aufgedeckten Praktiken Werbe-Verfahren verwendet wurden, für die eine (explizite) Einwilligung der Betroffenen erforderlich gewesen wäre, ist derzeit unklar. In der deutschen Parteienlandschaft herrschen unterschiedliche Positionen zum Thema vor (Clasen 2023).

Im Herbst 2023 wurde bekannt, dass die EU-Kommission eine Microtargeting-Kampagne auf der Plattform X durchgeführt hat. Damit zielte die Kommission auf die gezielte Beeinflussung der Bevölkerungsmeinung in jenen EU-Mitgliedstaaten, die den Kommissionsvorschlag zur Bekämpfung von Kinderpornographie aufgrund der darin vorgesehenen Chatkontrolle nicht unterstützten. Offenbar wurden in der Werbekampagne der Kommission auch personenbezogene Daten über politische und religiöse Ansichten der X-Nutzer:innen verwendet (Tar 2023). Nach Bekanntwerden

² Durch Verknüpfung von Kundenbeziehungsmanagement- und Kampagnen-Software wurden z. B. Parteimitglieder und Unterstützer:innen der CDU während des Bundestagswahlkampfes 2017 an die richtigen Haustüren geleitet und durch Gamification-Elemente für ihr Engagement "belohnt" (Voigt und Seidenglanz 2017, 73 ff.).

dieses Falles reichte noyb auch gegen die EU-Kommission und die Plattform X Beschwerde beim Europäischen Datenschutzbeauftragten ein – auch dieses Verfahren ist noch anhängig.

EU-weit wird die Datennutzung für personalisierte politische Online-Werbung unterschiedlich gehandhabt. Beispielsweise zeigen Untersuchungen, dass die Verwendung von personenbezogenen Daten in Ländern wie den Niederlanden, Spanien, Schweden und Dänemark in der Praxis weniger restriktiv ausfällt, was sich in einer dort stärkeren Nutzung von politischem Microtargeting niederschlägt als in Ländern mit einer vergleichsweise strengen Datenschutzpraxis wie Deutschland oder Frankreich (Baviera et al. 2023, Dobber et al. 2019). Eine auf Interviews mit Parteivertreter:innen basierende international vergleichende Studie fand heraus, dass neben der unterschiedlichen Anwendung von Datenschutzgesetzen insbesondere ein Mangel an personeller Expertise und anderer Ressourcen auf Seiten von politischen Parteien Hemmnisse für eine umfassendere Nutzung personalisierter politischer Online-Werbung seien (Dommett et al. 2023, 191 ff.).

Weitere Erkenntnisse zu personalisierter politischer Online-Werbung lassen sich aus den zur Umsetzung der DSA-Vorgaben geschaffenen Datenbanken großer Plattformen ziehen. Die Datenbank von Meta bietet eine Übersicht über die Plattformen, auf denen Werbung geschaltet wurde (Instagram oder Facebook), den Werbe-Zeitraum, den dafür bezahlten Geldbetrag, die ungefähre Größe der Zielgruppe, die ungefähre Anzahl der Nutzer:innen, denen ein Beitrag angezeigt wurde, Standort (Bundesland), Geschlecht und ungefähres Alter der Zielgruppe bzw. Zielpersonen, sowie die Auftraggeber:innen und die Finanzierer:innen der Werbung. Der Datenbank von Meta fehlt jedoch eine detaillierte Aufschlüsselung der Details zum Targeting, aus denen Aussagen über das Vorliegen von Microtargeting hervorgehen könnten, insbesondere zur Zielgruppe und den zu deren Eingrenzung verwendeten Suchbegriffen. Das Ads repository von X hingegen ermöglicht lediglich die Suche nach einzelnen Werbe-Inserenten (und nicht nach Suchbegriffen wie "Bundestagswahl") und begrenzt den Suchzeitraum bis Mitte 2023. Ab Oktober 2025 gelten für Werbedienstleister:innen aktualisierte Vorgaben zur Transparenz von politischer Werbung im Internet. Demnach muss den Empfänger:innen politischer Werbung und in Werbearchiven u. a. offengelegt werden, welche Kategorien personenbezogener Daten zum Targeting verwendet wurden und welche Analysetechniken zur Kategorisierung von Plattformnutzer:innen verwendet wurden.

Schließlich sind politische Parteien nicht die einzigen Akteure, die personalisierte politische Online-Werbung schalten. Auch andere in- und ausländische Akteure können entsprechende Werbeverfahren verwenden. Als besonders kritisch gilt die Beeinflussung der US-Wahlen im Jahr 2016 durch das russische Desinformationsunternehmen "Internet Research Agency", wobei desinformative Inhalte mittels personalisierter politischer Online-Werbung auf Facebook an die US-Bevölkerung versendet worden waren (Fathaigh et al. 2021). Belastbare Empirie dazu, ob und inwiefern personalisierte politische Online-Werbung in Deutschland oder in den übrigen EU-Mitgliedstaaten durch sonstige Akteure geschaltet wird, gibt es allerdings nicht.

Die Betreiber großer Social-Media-Plattformen (z. B. Facebook, X oder TikTok) bieten in ihren Werbearchiven derzeit nur rudimentäre Informationen über das erfolgte Targeting. Aus den zur Verfügung gestellten Informationen geht nicht detailliert hervor, inwiefern personalisierte politische Online-Werbung geschaltet wurde.

Darüber, welche Akteur:innen welche politische Online-Werbung geschaltet haben und einige weitere Details können sich Nutzer:innen über die Werbearchive der Plattformen informieren, z. B. über:

<https://de-de.facebook.com/ads/library>

<https://ads.twitter.com/ads-repository>

<https://library.tiktok.com/ads>

4 Wie wirkt personalisierte politische Online-Werbung?

Aus psychologischer Sicht sind die genauen Wirkmechanismen von personalisierter politischer Online-Werbung (sog. politischem Microtargeting) noch nicht vollständig verstanden. Als der Cambridge Analytica-Skandal 2017 öffentlich wurde, galt Microtargeting vielen Beobachter:innen zunächst – trotz eines Mangels empirischer Studien – als eine äußerst wirksame Methode zur Wahlmanipulation. Inzwischen existieren einige Studien, die zeigen, dass Microtargeting effektiv sein kann und Nutzer:innen mit bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen besonders von Botschaften beeinflusst werden, die auf diese Persönlichkeitsmerkmale zugeschnitten sind. Beispielsweise scheinen introvertierte Personen eher von introvertierten und negativen Botschaften beeinflusst zu werden wohingegen extrovertierte Personen umgekehrt von extrovertierten und positiven Botschaften beeinflusst werden können. Das deutet darauf hin, dass Personen, die mit persönlichkeitskongruenten politischen Botschaften angesprochen werden, positivere Einstellungen gegenüber der beworbenen politischen Partei und eine höhere Wahlintention aufweisen (Zarouali et al. 2022; 2024). Allerdings existieren auch Studien, die keine direkten Hinweise für die Effektivität von persönlichkeitsbasiertem Microtargeting finden. Es konnte etwa gezeigt werden, dass Microtargeting nicht bei allen Personen gleichermaßen „gut“ funktioniert und dass Menschen mit einer starken Voreinstellung zu einem Thema kaum von einer gegenteiligen Position überzeugt werden können (Decker & Krämer, 2023).

Obgleich noch offene Fragen hinsichtlich der Effektivität von politischem Microtargeting bestehen, birgt es zweifelsohne verschiedene individuelle und gesellschaftliche Risiken. Beispielsweise wissen Nutzer:innen nicht, wann Plattformen gesammelte persönliche Daten und daraus abgeleitete Informationen für Microtargeting nutzen. Dies zu durchschauen, setzt allerdings voraus, die Inhalte politischer Werbebotschaften kritisch zu reflektieren und die dahintersteckende Beeinflussungsabsicht dahinter zu erkennen. Es wird zwar an Transparenzsteigernden Maßnahmen geforscht, allerdings zeigen Studien immer wieder, dass selbst auffälligere und informativere Kennzeichnungen politischer Botschaften als sie aktuell in sozialen Medien genutzt werden, nicht unbedingt zu einem stärkeren Bewusstsein über den Einsatz von personalisierter politischer Online-Werbung führen (z. B. Jansen & Krämer, 2023). Allerdings ist nicht auszuschließen, dass bessere Kennzeichnungen bei manchen Personen zu einer kritischen Reflektion der Inhalte beitragen. Generell scheint bei Nutzer:innen keine große Akzeptanz für personalisierte politische Online-Werbung zu herrschen. Die meisten betrachten sie als Verletzung ihrer Privatsphäre und als manipulativ und wünschen sich mehr rechtlichen Schutz vor solchem Targeting (Meier et al., 2024). Daher sollte trotz begrenzter Effektivität weiter an Transparenzmaßnahmen festgehalten werden, da zumindest manche Nutzer:innen davon profitieren können.

Insgesamt müssten Nutzer:innen aus psychologischer Sicht über drei Dinge aufgeklärt werden.

- Erstens, dass und welche persönlichen Informationen (aus)genutzt werden, um eine politische Werbeanzeige zuzuschneiden.

- Zweitens, dass der Sender der politischen Werbeanzeige die Absicht verfolgt, die Nutzer:innen von einer Partei oder einer politischen Position zu überzeugen.

- Drittens, ob sich der Inhalt der politischen Werbeanzeige sich an Tatsachen orientiert (z. B. im Einklang mit dem Wahlprogramm einer Partei steht) oder irreführend ist (z. B. nicht belegbare Informationen enthält).

5 Welchen Rahmen setzt das Recht?

Der Einsatz von personalisierter politischer Online-Werbung bewegt sich im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld zwischen dem Auftrag politischer Parteien, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, der Meinungsfreiheit und der informationellen Selbstbestimmung (d. h. dem Datenschutzrecht) sowie der Freiheit der Wahl. Einerseits kann personalisierte politische Online-Werbung zur politischen Meinungsbildung beitragen, andererseits kann sie aber auch genutzt werden, um verschiedene Wählergruppen mit widersprüchlichen Inhalten zu adressieren, Desinformationen zu verbreiten oder politische Gegner zu diffamieren. Hierdurch können Grundrechte verletzt werden.

Personalisierte politische Online-Werbung ist nicht grenzenlos zulässig. Wichtige Regeln finden sich in der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und im Digital Services Act (DSA) der EU, der durch das deutsche Digitale Dienste Gesetz (DDG) ergänzt wird. Hinzu tritt ab dem 10. Oktober 2025 die EU-Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TT-VO).

Nach dem DSA dürfen Online-Plattformen wie Facebook, Instagram und X Nutzer:innen keine Werbung anzeigen, die darauf beruht, dass unter Verwendung sensibler personenbezogener Daten (z.B. politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, ethnische Herkunft oder sexuelle Orientierung) durch Profiling bestimmte Vorlieben, Interessen oder Verhaltensweisen analysiert und vorhergesagt werden (Art. 26 Abs. 3 DSA). Auch beim Targeting politischer Werbung können Daten verarbeitet werden, die als besonders sensibel gelten (v. a. politische Meinungen) und daher von diesem Verbot erfasst werden.

Wichtige Änderungen kommen ab dem 10.10. 2025 mit der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TT-VO).

Zudem müssen Anbieter von Online-Plattformen (politische) Werbung transparent gestalten und kennzeichnen (Art. 26 Abs. 1 DSA). Sie haben sicherzustellen, dass Nutzer:innen bei jeder Werbeanzeige erkennen können, dass es sich um Werbung handelt, in wessen Namen die Werbung erfolgt und wer sie finanziert. Zudem müssen aussagekräftige, direkt und leicht zugängliche Informationen über die wichtigsten Parameter des Targetings und darüber, wie diese unter Umständen geändert werden können, zur Verfügung gestellt werden. Allerdings wird im Gesetz nicht konkretisiert, welche Parameter als wichtig gelten. Daher ist nicht davon auszugehen, dass die Anbieter die feingranularen Parameter des Microtargetings offenlegen werden.

Beschwerden gegen Anbieter sind bei der Bundesnetzagentur möglich (Art. 53 DSA, § 20 DDG)

Die Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen müssen zudem mindestens einmal jährlich systemische Risiken für Wahlprozesse ermitteln, analysieren und bewerten, die sich aus ihren Diensten und den damit verbundenen Systemen oder aus der Nutzung ihrer Dienste ergeben (Art. 34 DSA). In die Analyse sind auch Empfehlungs- und Werbesysteme einzubeziehen. In einem zweiten Schritt sind die ermittelten Risiken durch angemessene, verhältnismäßige und wirksame Maßnahmen zu mindern (Art. 35 DSA).

Außerdem müssen die Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen Informationen zum Targeting einschließlich der Zielgruppen und der entsprechenden Auswahlparameter in Werbearchiven veröffentlichen (Art. 39 Abs. 1 und 2 DSA, vgl. auch Kapitel 3).

Zusätzlich können für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Suchmaschinen auch Selbstverpflichtungen, die im Rahmen des [EU-Verhaltenskodex gegen Desinformation](#) ver-

einbart wurden, relevant sein. Denn die Nichteinhaltung der an sich rechtlich unverbindlichen Selbstverpflichtungen kann bei der Feststellung von Verstößen gegen den DSA berücksichtigt werden.

Soweit im Rahmen personalisierter politischer Online-Werbung personenbezogene Daten verarbeitet werden, ist das Datenschutzrecht zu beachten. Demnach ist eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der Daten erforderlich (Art. 6 DS-GVO). Zusätzliche Anforderungen sind einzuhalten, wenn besonders sensible Daten verarbeitet werden (z. B. politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, ethnische Herkunft oder sexuelle Orientierung, vgl. Art. 9 DS-GVO). Als Rechtsgrundlage wird von den datenschutzrechtlich Verantwortlichen oft auf eine Einwilligung der Nutzer:innen abgestellt. An eine Einwilligung sind jedoch hohe Anforderungen zu stellen, die in der Praxis oft nicht eingehalten werden, so dass die von den Nutzer:innen eingeholten Einwilligungen regelmäßig als unwirksam anzusehen sind (Gilga/Panahi/Schindler 2024). In vielen Fällen versäumen es die datenschutzrechtlich Verantwortlichen auch schlicht, überhaupt eine Einwilligung einzuholen. Teilweise ziehen die Verantwortlichen andere Rechtsgrundlagen als die Einwilligung heran (z. B. berechnete Interessen), die aber die Datenverarbeitung zumeist ebenfalls nicht rechtfertigen können. Insgesamt ist die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen personalisierter politischer Werbung daher häufig datenschutzrechtlich fragwürdig.

Zusätzlich sieht das Datenschutzrecht für den Verantwortlichen weitere Pflichten vor, z. B. die Unterrichtung der betroffenen Person über die Datenverarbeitung, die Erteilung von Auskunft sowie die Löschung rechtswidrig verarbeiteter Daten. Außerdem kann die betroffene Person eine Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einlegen, gegen den Verantwortlichen auf Unterlassung klagen und wegen eines immateriellen Schadens Schadensersatz geltend machen.

Von der Datenverarbeitung betroffene Personen können gegenüber dem Verantwortlichen ihre Rechte formlos und grundsätzlich kostenfrei geltend machen (Art. 12 ff. DS-GVO).

Beschwerden gegen Anbieter sind bei der zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde möglich (Art. 77 DS-GVO).

Gemäß der neuen TT-VO, die am 9. April 2024 in Kraft getreten ist, deren wichtigste Regelungen aber erst ab dem 10. Oktober 2025 gelten, müssen nicht nur (sehr große) Online-Plattformen, sondern alle Anbieter politischer Werbedienstleistungen (also gegebenenfalls auch Privatpersonen, die politische Werbung verbreiten, wie z. B. Influencer:innen) umfangreiche Transparenz- und Sorgfaltspflichten erfüllen (Art. 6 ff. TT-VO) und spezielle Anforderungen in Bezug auf das Targeting und die Anzeigenschaltung im Internet beachten (Art. 18 f. TT-VO).

So dürfen Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung umfassen, nach Art. 18 TT-VO nur erfolgen, wenn der Verantwortliche die personenbezogenen Daten von der betroffenen Person erhoben hat, wenn diese ihre ausdrückliche Einwilligung für Zwecke der politischen Werbung gegeben hat und wenn kein Profiling mit besonders sensiblen Daten (z. B. politische Meinungen, ethnische Herkunft oder sexuelle Orientierung) erfolgt. Die betroffene Person kann gegen einen ver-

Inhalte der TT-VO sind z. B.:

- *Targeting politischer Werbung ist nur unter bestimmten Bedingungen zulässig (ausdrückliche Einwilligung, Direkterhebung der Daten, kein Profiling unter Verarbeitung besonders sensibler personenbezogener Daten),*
- *Targeting-Verbot zum Schutz noch nicht wahlberechtigter Jugendlicher,*
- *Spezielle Transparenzanforderungen,*
- *Grundrechtliche Risikobewertung des Einsatzes von Targetingverfahren.*

meintlichen Verstoß gegen die Vorschriften der TT-VO Beschwerde einlegen. Zuständig für die Durchsetzung dieser Anforderungen sind die Datenschutzaufsichtsbehörden. Bei Nichteinhaltung der rechtlichen Vorgaben drohen dem Verantwortlichen empfindliche Sanktionen. Bei Verstößen gegen die Vorschriften der TT-VO können künftig hohe Geldbußen verhängt werden.

Verstöße gegen die DSGVO können bereits heute zu hohen Geldbußen führen. Bei Nichteinhaltung des DSA sind für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen ebenfalls hohe Geldbußen möglich.

6 Fazit

Der Einsatz personalisierter politischer Online-Werbung kann durch verschiedene politische Akteur:innen wie z. B. Parteien und Influencer:innen erfolgen. Neuere empirische Untersuchungen zeigen, dass deutsche politische Parteien personalisierte politische Online-Werbung einsetzen. Angesichts der unvollständigen Datenbereitstellung in den Werbearchiven seitens der Plattformbetreiber lässt sich aber noch nicht klar aussagen, welches Ausmaß und welche Qualität politisches Microtargeting in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten hat.

Ebenfalls mit Unsicherheit verbunden sind die psychologischen Wirkmechanismen der personalisierten politischen Werbung. Zwar scheinen Nutzer:innen von Social-Media-Plattformen politische Beiträge als glaubwürdiger zu betrachten und eine höhere Wahlintentionen zu haben, wenn diese auf ihre Persönlichkeit oder persönliche Ansichten zugeschnitten sind, was gegenüber unentschlossenen Wähler:innen wirksam sein kann. Dagegen werden sich Wähler:innen, die bereits feste politische Positionen einnehmen, kaum von Gegenpositionen überzeugen lassen. Allerdings kann personalisierte politische Online-Werbung auch sie anfälliger für Fehlinformationen machen (z. B. Positionen, die nicht mit dem Parteiprogramm übereinstimmen). Problematisch ist besonders die Tatsache, dass aktuelle wie neu entwickelte Transparenzsteigernde Maßnahmen kaum beeinflussen, ob Nutzer:innen von Social-Media-Plattformen erkennen, dass Beiträge gezielt an sie versendet werden. Das Bewusstsein hierüber stellt allerdings eine wichtige Voraussetzung dafür dar, sich mit dem Inhalt politischer Werbebotschaften kritisch auseinanderzusetzen und so beispielsweise weniger anfällig für Fehlinformationen zu sein.

Angesichts der bereits seit einigen Jahren andauernden Debatte rund um personalisierte politische Online-Werbung wurde eine Reihe von rechtlichen Maßnahmen ergriffen, die die negativen Auswirkungen manipulativer Werbetechniken eindämmen sollen. Aktuell (2024) sind die Vorschriften der DS-GVO und des DSA anwendbar. Diese Gesetze bieten grundsätzlich ein hohes Schutzniveau: Online-Plattformen dürfen Nutzer:innen ohne wirksame explizite Einwilligung keine Werbung anzeigen, die auf Profiling unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten beruht. Zudem sind Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen dazu verpflichtet, weitere wirksame Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen und öffentlich zugängliche Werbearchive einzurichten, die unter anderem Auskunft über die Hauptparameter der zielgerichteten Werbung geben. Jedoch zeigen sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Vorschriften. Oft fehlt es an wirksam eingeholten Einwilligungen. Zudem werden die gesetzlich erforderlichen Informationen über die Hauptparameter des Targetings in den Werbearchiven bislang nicht oder nur unzureichend zur Verfügung gestellt. Ob und inwiefern unterschiedlichen Zielgruppen sich widersprechende Werbebotschaften angezeigt werden, ist daher häufig (noch) nicht erkennbar.

Die strengeren Vorschriften der TT-VO gelten bei den Wahlen im Jahr 2024 noch nicht, sondern sind erst ab dem 10. Oktober 2025 vollständig anwendbar. Ab diesem Zeitpunkt werden insbesondere die Transparenzanforderungen an die politische Werbung deutlich erhöht. Zudem wird das Targeting politischer Online-Werbung, das auf einer Verarbeitung personenbezogener Daten basiert, durch die TT-VO unter den Vorbehalt einer ausdrücklichen Einwilligung gestellt. An der Effektivität der von der TT-VO zwingend vorgesehenen Einwilligungslösung ist allerdings zu zweifeln. Dies ergibt sich – neben den rechtlichen Bedenken – insbesondere aus den Herausforderungen, die aus der „Einwilligungsmüdigkeit“, also dem unüberlegten Bejahen von Einwilligungsanfragen, resultieren.

Die heute geltenden Gesetze und die kommende TT-VO stellen nichtsdestoweniger eine gute Grundlage für den Umgang mit personalisierter politischer Online-Werbung dar: Sie zielen darauf ab, politischen Akteuren den Freiraum zur Gestaltung der öffentlichen Meinung zu gewähren,

während insbesondere Online-Plattformen wie Facebook oder X Pflichten auferlegt werden, die einen Missbrauch verhindern sollen. Die lückenhafte Informationslage zur tatsächlichen Nutzung personalisierter politischer Online-Werbung in Deutschland und der EU deutet darauf hin, dass die Einhaltung der geltenden Regeln bislang wenig zufriedenstellend ist. Es bleibt abzuwarten, wie die weitere Entwicklung sein wird – insbesondere die Anwendbarkeit der TT-VO könnte eine deutliche Verbesserung der Situation mit sich bringen. Zugleich sollte in künftigen Diskussionen stets die Möglichkeit strengerer Maßnahmen mitberücksichtigt werden, etwa ein vollständiges Verbot personalisierter politischer Online-Werbung. Ob dies wirklich nötig wird, wird sich allerdings erst noch zeigen müssen. Zunächst sind daher die Anbieter von Social-Media-Plattformen gefordert, die geltenden und kommenden Regelungen vollständig einzuhalten.

7 Literaturverzeichnis

Baviera, Tomás, Lorena Cano-Orón, und Dafne Calvo (2023): „Tailored Messages in the Feed? Political Microtargeting on Facebook during the 2019 General Elections in Spain“. *Journal of Political Marketing*. <https://doi.org/DOI: 10.1080/15377857.2023.2168832>.

Bär, Dominik, Franceso Pierri, Gianmarco De Francisci Morales, und Stefan Feuerriegel (2024): „Systematic Discrepancies in the Delivery of Political Ads on Facebook and Instagram“. *PNAS Nexus*, Volume 3, Issue 7.

Clasen, Alina (2023): „Datenschutz: Aktivisten schreiben Brandbrief gegen Microtargeting“. www.euractiv.de, 21. März 2023. <https://www.euractiv.de/section/innovation/news/datenschutz-aktivisten-schreiben-brandbrief-gegen-microtargeting/>.

Decker, Hannah, und Nicole Krämer (2023): „Is Personality Key? Persuasive Effects of Prior Attitudes and Personality in Political Microtargeting“. *Media and Communication* 11, Nr. 3, 250–61. <https://doi.org/10.17645/mac.v11i3.6627>.

Dommett, Katharine, Glenn Kefford, und Simon Kruschinski (2023): *Data-Driven Campaigning and Political Parties: Five Advanced Democracies Compared*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197570227.001.0001>.

Duckwitz, Amelie (2023): „Influencer*innen im digitalen Wahlkampf“. In *Digitale Wahlkämpfe: Politische Kommunikation im Bundestagswahlkampf 2021*, herausgegeben von Martin Fuchs und Martin Motzkau, 57–82. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39008-2_5.

Fathaigh, Ronan Ó, Tom Dobber, Frederik Zuiderveen Borgesius, und James Shires (2021): „Microtargeted Propaganda by Foreign Actors: An Interdisciplinary Exploration“. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 28, Nr. 6.

Gilga, Carolin, Panahi, Tahireh und Schindler, Stephan (2024): *Rechtsfragen personalisierter politischer Werbung*. *Computer & Recht*, 416–424.

Jansen, Martin-Pieter, und Nicole C. Krämer (2023): „Balancing Perceptions of Targeting: An Investigation of Political Microtargeting Transparency through a Calculus Approach“. *PLOS ONE* 18, Nr. 12, e0295329. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0295329>.

Kefford, G, K Dommett, J Baldwin-Philippi, S Bannerman, T Dobber, S Kruschinski, S Kruike-meier, und E Rzepecki (2023): „Data-Driven Campaigning and Democratic Disruption : Evidence from Six Advanced Democracies“. *Party Politics* 29, Nr. 3: 448–62. <https://doi.org/10.1177/13540688221084039>.

Meier, Yannic, Oeldorf-Hirsch, Anne, & Krämer, Nicole C (2024): „Who Is Targeting Me? Privacy Perceptions of and Responses to Commercial and Political Targeted Advertising on Social Media“. *Journal of Advertising* 53, Nr. 4, 473–490. <https://doi.org/10.1080/00913367.2023.2275776>

Noyb (2023): „Politisches Microtargeting auf Facebook: Ein Wahlversprechen nur für dich!“, 21. März 2023. <https://noyb.eu/de/politisches-microtargeting-auf-facebook-ein-wahlversprechen-nur-fuer-dich>.

Tar, Julia (2023): „EU-Kommission wegen Microtargeting in der Kritik“. www.euractiv.de, 17. Oktober 2023. <https://www.euractiv.de/section/innovation/news/eu-kommission-wegen-microtargeting-in-der-kritik/>.

Gilga et al. (2024): Policy Paper Personalisierte Politische Online-Werbung. Nutzung – Wirkung – Rechtlicher Rahmen.

Voigt, Mario, und Rene Seidenglanz (2017): „Trendstudie: Digital Campaigning in der Bundestagswahl 2017 - Implikationen für Politik und Public Affairs“. Berlin: Quadriga Hochschule Berlin.

Zarouali, Brahim, Tom Dobber, Guy De Pauw, und Claes de Vreese (2022): „Using a Personality-Profiling Algorithm to Investigate Political Microtargeting: Assessing the Persuasion Effects of Personality-Tailored Ads on Social Media“. *Communication Research* 49, Nr. 8, 1066–91. <https://doi.org/10.1177/0093650220961965>.

Zarouali, Brahim, Tom Dobber, und Jurrian Schreuder (2024): „Personality and susceptibility to political microtargeting: A comparison between a machine-learning and self-report approach“. *Computers in Human Behavior* 151, 108024. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2023.108024>.

ZDF Magazin Royale (2021): „TargetLeaks“. 24. September 2021. <https://targetleaks.de/>.

Gilga et al. (2024): Policy Paper Personalisierte Politische Online-Werbung. Nutzung – Wirkung – Rechtlicher Rahmen.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

PROJEKTPARTNER



Fraunhofer

Natur **U N I K A S S E L**
Technik
Kultur **V E R S I T Ä T**
Gesellschaft

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken