

**Positionspapier zum Digital Fairness Act:
Digitaler Verbraucherschutz im
Spannungsfeld von Fairness, Innovation
und Wettbewerbsfähigkeit**

Wirtschaftsrat der CDU e.V.

*Die Stimme der Sozialen
Marktwirtschaft*

Einleitung

Der digitale Binnenmarkt der Europäischen Union befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Datenbasierte Geschäftsmodelle, algorithmisch gesteuerte Interaktionen und integrierte plattformökonomische Strukturen prägen zunehmend die Beziehungen zwischen Unternehmen sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern. Diese Entwicklungen eröffnen erhebliche wirtschaftliche Potenziale und neue Innovationsräume, stellen zugleich jedoch den bestehenden europäischen Verbraucher- und Digitalrechtsrahmen vor Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund führte die Europäische Kommission zwischen Mai 2022 und Oktober 2024 einen umfassenden „Digital Fairness Fitness Check“ durch. Ziel war es zu bewerten, ob bestehende verbraucherschützende Regelungen – insbesondere die Unfair Commercial Practices Directive (UCPD), die Consumer Rights Directive (CRD) sowie flankierende Digitalrechtsakte wie der Digital Services Act (DSA) – den Realitäten datengetriebener, personalisierter und plattformbasierter Geschäftsmodelle noch angemessen Rechnung tragen.

Die Ergebnisse des Fitness Checks weisen zwar auf regulatorischen Handlungsbedarf hin, werfen zugleich jedoch grundlegende Fragen hinsichtlich der Ursachen, des Umfangs und der konkreten Ausgestaltung möglicher regulatorischer Eingriffe auf, insbesondere im Zusammenhang mit sogenannten „Dark Patterns“. Die Europäische Kommission beziffert die jährlichen wirtschaftlichen Verbraucherschäden im EU-Binnenmarkt auf rund 7,9 Milliarden Euro. Diese sollen insbesondere auf problematische Online-Praktiken wie Abofallen, intransparente Preisgestaltung oder erschwerte Kündigungsprozesse zurückzuführen sein. Zudem deutet die Untersuchung darauf hin, dass bis zu 97 % der meistgenutzten Websites und Apps in der EU mindestens ein sogenanntes „Dark Pattern“ einsetzen, während behördliche Prüfungen bei rund 75 % der untersuchten Angebote manipulative Designpraktiken festgestellt haben.¹ Gleichzeitig beruht der Fitness Check auf offenen Fragen der Begriffsbestimmung sowie ungeklärten Abgrenzungsproblemen, etwa im Spannungsverhältnis zwischen Plattformpflichten und berechtigten Interessen an Rechts- und Vertragssicherheit. Dies geht zulasten einer klaren Konzeptionalisierung, Bewertung und Operationalisierung des Regelungsgegenstands. Die Erkenntnisse des letzten Fitness Checks sind daher umstritten. Zu derselben Einschätzung gelangte auch der Ausschuss für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board, RSB).

Außerdem muss man berücksichtigen, dass der Bewertungszeitraum des Fitness Checks weitgehend vor der praktischen Wirksamkeit zentraler neuer EU-Digitalgesetze lag, insbesondere des DSA und des AI Acts. Umsetzungs- und Durchsetzungseffekte dieser Regelwerke konnten daher noch nicht belastbar in die Bewertung einfließen. Hinzu kommt, dass viele der identifizierten Praktiken bereits heute materiell-rechtlich erfasst werden, insbesondere durch das Irreführungs- und Aggressionsverbot der UCPD sowie durch Transparenz- und Gestaltungsvorgaben des DSA.

¹ Europäische Kommission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of EU consumer law on digital fairness, 03.10.2024, https://commission.europa.eu/document/download/707d7404-78e5-4aef-acfa-82b4cf639f55_en?filename=Commission%20Staff%20Working%20Document%20Fitness%20Check%20on%20EU%20consumer%20law%20on%20digital%20fairness.pdf.

Offen bleibt daher, ob tatsächlich materielle Regelungslücken bestehen oder ob bestehende Defizite überwiegend auf Vollzugs- und Durchsetzungsprobleme zurückzuführen sind.

Für die politische Bewertung eines möglichen Digital Fairness Acts (DFA) ist diese Ambivalenz von zentraler Bedeutung. Zusätzliche regulatorische Maßnahmen sollten grundsätzlich nur dort ansetzen, wo bestehende Vorschriften nachweislich nicht ausreichen oder strukturelle Regelungslücken bestehen.

Pauschale neue Verbote oder zusätzliche Doppelregelungen bergen hingegen die Gefahr, innovationsfreundliche Gestaltungsspielräume entlang der internationalen digitalen Wertschöpfungskette einzuschränken und insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen unverhältnismäßig zu belasten. Dies sollte unbedingt vermieden werden. Statt pauschale Verbote auszusprechen, sollte eine risikobasierte Abwägung erfolgen. Zugleich drohen weitere fragmentierende Einzelregelungen die Kohärenz des europäischen Digitalrechts zu beeinträchtigen und die Digitalwirtschaft schrittweise von einem tatsächlich harmonisierten digitalen Binnenmarkt zu entfernen. Eine solche Entwicklung stünde zudem im Widerspruch zur erklärten Simplifizierungs- und Entbürokratisierungsagenda der Europäischen Kommission, die mit dem „Digital Omnibus“ umgesetzt werden soll und darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der europäischen Digitalwirtschaft zu stärken.

Für den Wirtschaftsrat der CDU und die Bundesarbeitsgruppe Plattformökonomie steht daher fest: Ziel muss ein fairer digitaler Binnenmarkt sein, der Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam schützt und zugleich Rechtsklarheit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit europäischer Unternehmen stärkt. Aus Sicht des Wirtschaftsrates liegt der größere regulatorische Mehrwert derzeit nicht in der Schaffung zusätzlicher horizontaler Verbote, sondern in einer gezielten Weiterentwicklung, besseren Kohärenz und konsequenteren Durchsetzung des bestehenden europäischen Verbraucher- und Digitalrechtsrahmens. Bestehende Instrumente sollten im Rahmen des „Digital Omnibus“ systematisch aufeinander abgestimmt und praxistauglich fortentwickelt werden.

Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen:

- **Unser Zielbild:** Ein fairer digitaler Binnenmarkt mit hohem Verbraucherschutzniveau, der zugleich Rechtsklarheit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit europäischer Unternehmen sichert. Verbraucherschutz und wirtschaftliche Dynamik werden ausdrücklich als gemeinsame Zielsetzung verstanden.
- **Keine Doppel- und Überregulierung:** Neue horizontale Vorgaben – etwa durch einen Digital Fairness Act – dürfen nur dort eingeführt werden, wo nachweislich materielle Regelungslücken bestehen. Bestehende Regelwerke (UCPD, CRD, DSA, DSGVO, AI Act, AVMSD) sind vorrangig kohärent weiterzuentwickeln und aufeinander abzustimmen.
- **Vollzug vor neuer Regulierung als Priorität:** Die zentralen Defizite liegen in der uneinheitlichen Anwendung und Durchsetzung bestehenden Rechts. Nationale Behörden und das CPC-Netzwerk sollten personell, technisch und finanziell gestärkt werden, um effektiven Verbraucherschutz sicherzustellen.

- **Risikobasierter und verhältnismäßiger Ansatz:** Regulierung sollte grundsätzlich kontextsensibel, abgestuft und technologie-neutral ausgestaltet werden. Dabei sind auch praktische und technische Umsetzungsmöglichkeiten angemessen zu berücksichtigen.
- **Leitlinien, Mindeststandards und Harmonisierung:** Statt starrer neuer Verbote braucht es unionsweit abgestimmte Leitlinien, Best Practices und transparente Mindeststandards – etwa bei Dark Patterns, Abo-Modellen oder Influencer-Marketing. Ziel ist mehr Rechtsklarheit sowie ein echtes „Level Playing Field“ im europäischen Binnenmarkt.

Im Einzelnen

Verbraucherschutz und Wettbewerbsfähigkeit als gemeinsame Zielsetzung

Ein wirksamer digitaler Verbraucherschutz ist eine zentrale Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb, nachhaltige Innovationsfähigkeit und das Vertrauen in die digitale Wirtschaft. Verbraucherinnen und Verbraucher, die digitalen Angeboten vertrauen, nehmen aktiver am Markt teil, akzeptieren neue Geschäftsmodelle eher und stärken dadurch Investitions- und Innovationsanreize für Unternehmen. Verbraucherschutz und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sind daher keine Gegensätze, sondern müssen als gemeinsame Zielsetzung europäischer Digitalpolitik verstanden werden.

Gleichzeitig darf Regulierung nicht zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit, unverhältnismäßigen Einschränkungen unternehmerischer Gestaltungsspielräume oder einer überproportionalen Belastung kleiner und mittlerer Unternehmen führen. Insbesondere pauschale horizontale Regelungen bergen das Risiko unnötiger Doppelregulierung und zusätzlicher Komplexität innerhalb des europäischen Digitalrechtsrahmens. Dies könnte nicht nur innovationsfreundliche Entwicklungsspielräume einschränken, sondern auch die Kohärenz des digitalen Binnenmarktes beeinträchtigen.

Ziel muss daher sein, die Rechtsklarheit zu erhöhen und die bestehende europäische Digital- und Verbraucherschutzregulierung kohärent weiterzuentwickeln. Neue regulatorische Anforderungen sollten grundsätzlich nur dort eingeführt werden, wo nachweislich materielle Regelungslücken bestehen und bestehende Instrumente keine ausreichende Schutzwirkung entfalten. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass bestehende Defizite in der Verbraucherschutzpraxis häufig weniger auf fehlende Regulierung als vielmehr auf uneinheitliche Anwendung und mangelnde Durchsetzung bestehender Vorschriften zurückzuführen sind. Die eigentliche Herausforderung liegt daher vor allem in der konsequenten Implementierung und effektiven Durchsetzung bestehender Regelwerke – nicht zwingend in der Schaffung zusätzlicher Vorgaben, die Vollzugsressourcen weiter fragmentieren könnten.

Andernfalls drohen Wettbewerbsverzerrungen, zusätzliche Rechtsunsicherheiten sowie eine weitere Fragmentierung des digitalen Binnenmarktes – insbesondere zulasten von Unternehmen ohne strukturelle Marktmacht.

Hinzu kommt, dass die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen der zuständigen Vollzugsbehörden bereits heute begrenzt sind und die Bewertung komplexer digitaler Sachverhalte häufig langwierige Verfahren erfordert. Ohne eine gleichzeitige Stärkung der Durchsetzungsstrukturen besteht daher die Gefahr, dass zusätzliche Regulierung überwiegend symbolischen Charakter entfaltet, ohne den tatsächlichen Verbraucherschutz wirksam zu verbessern.

Der Wirtschaftsrat empfiehlt deshalb, den Schwerpunkt auf unionsweit harmonisierte Leitlinien, überprüfbare Mindeststandards und Best Practices zu legen. Diese sollten insbesondere dazu beitragen, digitale Plattform- und Interface-Gestaltungen verbraucherfreundlicher auszugestalten und die Abgrenzung zwischen zulässigen und unzulässigen Gestaltungsmethoden zu präzisieren. Solche Leitlinien sollten eng an die bestehende Systematik von UCPD und DSA anknüpfen und in enger Abstimmung mit dem CPC-Netzwerk sowie den nationalen DSA-Koordinatoren entwickelt werden, um Doppelstrukturen zu vermeiden und ein kohärentes europäisches Durchsetzungssystem zu stärken.

Dark Patterns und manipulative Interface-Gestaltungen

Die Regulierung sogenannter „Dark Patterns“ verdeutlicht exemplarisch die zentralen Herausforderungen eines möglichen DFA. Problematisch ist insbesondere das Fehlen einer klaren und unionsweit einheitlichen Definition. Der Begriff „Dark Patterns“ ist zugleich deskriptiv und normativ geprägt: Er beschreibt sowohl bestimmte Interface- und Designgestaltungen als auch deren potenzielle manipulative Wirkung auf Nutzerentscheidungen. Eine zusätzliche eigenständige Definition im Rahmen eines DFA birgt allerdings auch das Risiko, parallel zu bestehenden Regelungen aus UCPD, DSA und DSGVO zu wirken und dadurch neue Abgrenzungs-, Auslegungs- und Kollisionsfragen zu schaffen.

Dadurch würde insbesondere die Abgrenzung zwischen zulässiger, nutzerfreundlicher Gestaltung – etwa in Form verbraucherorientierter Voreinstellungen, strukturierter Entscheidungswege oder personalisierter Empfehlungen – und unzulässiger Manipulation erheblich erschwert. Ohne klare und praxistaugliche Abgrenzungskriterien besteht die Gefahr, dass auch legitime und für Verbraucherinnen und Verbraucher vorteilhafte Gestaltungspraktiken pauschal unter Manipulationsverdacht geraten. Dies könnte innovationsfreundliche Design- und Entwicklungsprozesse beeinträchtigen sowie die Weiterentwicklung nutzerorientierter digitaler Dienste und die Individualisierung (Customization) digitaler Services erschweren.

Hinzu kommt, dass die Regulierung manipulativer Interfaces bereits heute fragmentiert über mehrere europäische Rechtsakte erfolgt. Während die UCPD primär die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der Verbraucher schützt, fokussiert die DSGVO auf informationelle Selbstbestimmung und wirksame Einwilligungen, und der DSA adressiert insbesondere systemische Risiken sowie die Verantwortung digitaler Plattformen. Diese unterschiedlichen Zielrichtungen erschweren bereits heute die Rechtsanwendung und erhöhen zugleich die Compliance-Komplexität für Unternehmen. Vor diesem Hintergrund bleibt unklar, inwiefern ein zusätzlicher horizontaler DFA tatsächlich zu mehr Kohärenz und Harmonisierung beitragen könnte.

Werden neue regulatorische Pflichten ohne risikobasierte und verhältnismäßige Differenzierung auf sämtliche Marktteilnehmer ausgeweitet, drohen Doppelregulierung, Normenkollisionen und erhebliche Rechtsunsicherheiten. Dies würde nicht nur die Compliance-Kosten erhöhen, sondern auch in Produktentwicklungs- und Innovationsprozesse eingreifen – insbesondere bei der Gestaltung nutzerfreundlicher Interfaces und digitaler Dienste. Eine mögliche Weiterentwicklung des Rechtsrahmens sollte daher kohärent an bestehende Regelungen anknüpfen und abgestufte Anforderungen vorsehen, die sich an Reichweite, Nutzungsintensität, Diensttyp und tatsächlichem Einfluss auf Verbraucherentscheidungen orientieren.

Zudem zeigen die Ergebnisse des Digital Fairness Fitness Checks, dass viele der als „Dark Patterns“ bezeichneten Praktiken bereits heute materiell-rechtlich erfasst werden – insbesondere durch die Artikel 6 bis 9 der UCPD. Die identifizierten Defizite liegen daher vielfach weniger in der Normsetzung als vielmehr in der praktischen Anwendung und Durchsetzung bestehender Vorschriften. Hinzu kommt, dass die Bewertung, ob eine konkrete Interface-Gestaltung tatsächlich manipulierend wirkt, maßgeblich vom jeweiligen Nutzungskontext abhängt. Entscheidende Faktoren sind unter anderem die Zielgruppe, die Komplexität des Angebots, die konkrete Nutzererfahrung sowie situativer Entscheidungsdruck. Dieselbe Designentscheidung kann für erfahrene Nutzerinnen und Nutzer neutral oder sogar hilfreich sein, während sie für besonders schutzbedürftige Gruppen problematische Wirkungen entfalten kann. Daraus folgt nicht, dass Regulierung unmöglich wäre, wohl aber, dass sie kontextsensibel erfolgen und sich auf klar definierte sowie überprüfbare Kriterien konzentrieren muss. Dies gilt insbesondere für zentrale Nutzerentscheidungen wie Einwilligungen, Kündigungsprozesse sowie Preis- und Kosteninformationen.

Aufgrund der fehlenden Definition und der damit verbundenen offenen Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit Dark Patterns besteht die Gefahr, dass nutzerfreundliche Plattformdesigns durch ein pauschales Verbot reguliert werden. Dies gilt insbesondere für legitime Personalisierung, die der Customization dient. Ebenso muss ausreichend Raum für Innovationen bei der nutzerfreundlichen Gestaltung zentraler Plattformfunktionen verbleiben, um digitale Dienste im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher kontinuierlich verbessern zu können.

Digitale Gestaltungselemente verfolgen häufig legitime Ziele wie bessere Usability, höhere Effizienz und eine intuitive Nutzerführung. Ohne präzise Kriterien droht daher eine pauschale Regulierung, die rechtmäßige Personalisierungs- und Gestaltungspraktiken unbeabsichtigt einschränkt. Hinzu kommt, dass der Nachweis einer erheblichen Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit – etwa durch manipulative Absicht oder eine signifikante Verzerrung von Nutzerentscheidungen – bei dynamisch personalisierten Interfaces praktisch schwierig ist.

Viele empirische Studien stützen sich überwiegend auf subjektive Verbraucherwahrnehmungen, etwa empfundene Irreführung oder Entscheidungsdruck. Diese Einschätzungen variieren jedoch stark und lassen sich nur begrenzt objektivieren. Darüber hinaus müssen regulatorische Anforderungen für Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich und nachvollziehbar ausgestaltet sein, damit informierte Entscheidungen überhaupt möglich bleiben. Auch mit Blick auf dieses Ziel bleibt der DFA bislang unverständlich.

Statt umfassender und starrer Verbotsnormen sollten unionsweit abgestimmte Leitlinien, Positivbeispiele, sektorale Konkretisierungen sowie klare und auditierbare Mindeststandards für besonders sensible Nutzerentscheidungen entwickelt werden.

Solche Instrumente könnten im Rahmen der bestehenden Rechtsakte – insbesondere UCPD, DSA und CRD – weiterentwickelt werden, ohne einen zusätzlichen horizontalen Rechtsrahmen durch einen DFA zu schaffen. Ein solcher Ansatz würde die notwendige regulatorische Flexibilität bewahren, die Rechtssicherheit für Unternehmen erhöhen und zugleich die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes nachhaltig stärken.

Strukturelle Effekte digitaler Produktgestaltung auf die Nutzung („Addictive Designs“)

Bestimmte Gestaltungselemente digitaler Plattformen – etwa Infinite Scroll, Autoplay-Funktionen, Belohnungsschleifen oder stark personalisierte Empfehlungssysteme – können das Nutzungsverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinflussen. Eine pauschale Gleichsetzung solcher Mechanismen mit manipulativen Praktiken greift jedoch zu kurz und wird der Vielfalt digitaler Dienste sowie ihrer unterschiedlichen Funktionen und Nutzungskontexte nicht gerecht. Viele dieser Funktionen dienen zugleich legitimen Zwecken wie Nutzerfreundlichkeit, Orientierung, der digitalen Barrierefreiheit oder der effizienteren Bereitstellung relevanter Inhalte.

Gleichwohl besteht insbesondere im Hinblick auf vulnerable Nutzergruppen – vor allem Kinder und Jugendliche – ein berechtigtes Interesse daran, Risiken exzessiver oder suchtähnlicher Nutzung stärker zu adressieren. Der Schutz Minderjähriger und die Förderung digitaler Selbstbestimmung sollten daher stärker in den Mittelpunkt präventiver Maßnahmen rücken.

Der bestehende europäische Rechtsrahmen adressiert zahlreiche dieser Risiken bereits heute. Der DSA enthält Vorgaben gegen manipulative Interface-Gestaltungen und verpflichtet insbesondere sehr große Online-Plattformen zu Risikoanalysen sowie zur Bereitstellung alternativer Empfehlungssysteme. Diese Verpflichtungen sollten zunächst vollständig umgesetzt, praktisch angewendet und evaluiert werden, bevor zusätzliche horizontale Regulierungsmaßnahmen diskutiert werden. Ergänzend stärken bereits die UCPD und die DSGVO Transparenz, informierte Einwilligungen und die Entscheidungsfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer.

Darüber hinaus existieren bereits zahlreiche freiwillige Schutzmaßnahmen der Plattformanbieter, etwa Bildschirmzeit-Limits, Steuerungsmöglichkeiten für Benachrichtigungen, Nutzungsübersichten oder elterliche Kontrollfunktionen. Solche Instrumente können insbesondere bei jungen Nutzergruppen schon heute einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Selbstbestimmung zu fördern, übermäßige Nutzung zu begrenzen und potenzielle Risiken zu reduzieren, ohne zugleich die Grundfunktionen digitaler Plattformen unverhältnismäßig einzuschränken.

Gleichzeitig bleiben erhebliche regulatorische Herausforderungen bestehen. Die Abgrenzung zwischen zulässigen und unzulässigen Designpraktiken ist komplex, da dieselben Gestaltungsmechanismen je nach Nutzungskontext sowohl unterstützend als auch beeinflussend wirken können.

Hinzu kommen die hohe technologische Dynamik digitaler Dienste, fragmentierte Rechtsrahmen sowie begrenzte Durchsetzungsressourcen der zuständigen Behörden, die eine kohärente und praktikable Regulierung zusätzlich erschweren.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine umfassende zusätzliche Regulierung im Rahmen eines Digital Fairness Acts derzeit verfrüht. Vorrang sollte stattdessen die kohärente Umsetzung und konsequente Durchsetzung bestehender europäischer Vorschriften haben. Ergänzend sollten unionsweit abgestimmte Leitlinien, Best Practices und verhältnismäßige Mindeststandards entwickelt werden, um insbesondere besonders schutzbedürftige Nutzergruppen wirksam zu unterstützen. Sinnvoll erscheinen dabei insbesondere flexible Schutzstandards für Kinder und Jugendliche, etwa voreingestellte hohe Schutzstandards („high privacy/high protection by default“), die alters- und dienstespezifisch ausgestaltet werden können.

Solche Maßnahmen sollten jedoch möglichst an bestehenden Industriestandards und bereits verfügbaren Schutzinstrumenten – wie elterlicher Aufsicht, Bildschirmzeitsteuerung oder Benachrichtigungskontrollen – anknüpfen, anstatt starre Produktverbote oder pauschale Funktionsbeschränkungen einzuführen.

Abo-Modelle, Free Trials und Vertragsgestaltung

Digitale Abo-Modelle, Free Trials und automatisierte Vertragsverlängerungen sind zentrale Bestandteile moderner digitaler Geschäftsmodelle. Sie ermöglichen flexible Nutzungsmodelle, erleichtern den Zugang zu digitalen Diensten und stellen für viele Anbieter ein wesentliches Instrument zur Monetarisierung, Kundenbindung und Finanzierung innovativer Angebote dar. Gleichzeitig können komplexe Kündigungsprozesse, unklare Testzeiträume oder intransparente Verlängerungsmechanismen bei Verbraucherinnen und Verbrauchern zu Unklarheiten, Fehlentscheidungen und Frustration führen.

Gerade deshalb sind Transparenz, Nutzerfreundlichkeit und Rechtssicherheit gleichermaßen im Interesse von Verbrauchern wie auch von Anbietern digitaler Dienste. Verlässliche und praktikable Leitlinien sind entscheidend, um Abo- und Testmodelle rechtskonform auszugestalten, Verbraucherinteressen wirksam zu schützen und zugleich die wirtschaftliche Tragfähigkeit digitaler Geschäftsmodelle sicherzustellen. Insbesondere Free-Trial-Modelle entfalten ihren wettbewerbsfördernden Nutzen nur dann nachhaltig, wenn Laufzeiten, Verlängerungsmechanismen und entstehende Kosten klar, verständlich und frühzeitig kommuniziert werden.

Der bestehende europäische Rechtsrahmen – insbesondere die CRD, die UCPD sowie der DSA – enthält bereits heute wesentliche Transparenz-, Informations- und Kündigungsanforderungen.

In der praktischen Anwendung bestehen jedoch weiterhin Unsicherheiten, etwa hinsichtlich unterschiedlicher Vertragsmodelle, branchenspezifischer Besonderheiten oder divergierender nationaler Durchsetzungspraktiken. Die zentralen Herausforderungen liegen daher vielfach weniger im Fehlen materieller Regelungen als vielmehr in der uneinheitlichen Auslegung und Durchsetzung bestehender Vorschriften.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine kohärente Weiterentwicklung bestehender Regelwerke sinnvoller als die Einführung zusätzlicher starrer horizontaler Vorgaben. Einheitliche europäische Leitlinien, abgestimmte Durchsetzungsprioritäten sowie praxisnahe Best Practices könnten dazu beitragen, bestehende Unsicherheiten zu reduzieren und ein höheres Maß an Rechtsklarheit zu schaffen, ohne gleichzeitig die Vielfalt unterschiedlicher Geschäfts- und Finanzierungsmodelle unverhältnismäßig einzuschränken. Dies gilt insbesondere mit Blick auf hybride Modelle, werbefinanzierte Angebote oder flexible abonnementbasierte Dienste, die wichtige Bestandteile der europäischen Digitalwirtschaft darstellen.

Zugleich sollten besondere Schutzmaßnahmen für vulnerable Nutzergruppen vorgesehen werden. Dazu gehören etwa klar verständliche Kündigungsoptionen, transparente Hinweise auf Vertragsverlängerungen oder altersgerechte Voreinstellungen. Solche Schutzmechanismen sollten jedoch flexibel und verhältnismäßig ausgestaltet werden, um unterschiedlichen Altersgruppen, Diensttypen und Nutzungskontexten angemessen Rechnung zu tragen. Ein ausgewogener Regulierungsansatz kann so dazu beitragen, Verbraucherschutz, Transparenz und Rechtssicherheit zu stärken, ohne die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit digitaler Geschäftsmodelle unnötig einzuschränken. Ziel muss ein regulatorischer Rahmen sein, der Missbrauch wirksam begrenzt, gleichzeitig aber Raum für digitale Innovation, unterschiedliche Geschäftsmodelle und eine wettbewerbsfähige europäische Plattformökonomie erhält.

Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) und Preisänderungen

AGB sind ein zentrales Element digitaler Vertragsbeziehungen, da sie Rechte und Pflichten der Vertragsparteien standardisiert regeln und damit wesentlich zur Rechtssicherheit im digitalen Binnenmarkt beitragen. Gerade im digitalen Umfeld, in dem Vertragsabschlüsse vollständig online erfolgen, müssen AGB umfangreiche gesetzliche Informationspflichten erfüllen – etwa zu Widerrufsrechten, Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren oder datenschutzrechtlichen Aspekten. Gleichzeitig darf die Vielzahl regulatorischer Anforderungen nicht dazu führen, dass Verständlichkeit, Übersichtlichkeit und Nutzerfreundlichkeit verloren gehen.

Entscheidend sind daher eine klare Strukturierung, verständliche Sprache sowie die Hervorhebung wesentlicher Vertragsbestandteile. Ziel muss sein, Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen, ohne Vertragstexte unnötig zu überfrachten oder digitale Vertragsprozesse unverhältnismäßig zu verkomplizieren. Ergänzende Zusammenfassungen oder vereinfachte Darstellungen zentraler Inhalte können hierzu einen sinnvollen Beitrag leisten, müssen jedoch rechtssicher ausgestaltet sein und dürfen keine zusätzlichen Haftungs- oder Auslegungsrisiken erzeugen. Besondere Bedeutung kommt Preisänderungsklauseln in Dauerschuldverhältnissen zu. Die Rechtsprechung bewertet unklare oder zu weit gefasste einseitige Preisanpassungsrechte regelmäßig als intransparent und damit unwirksam, wenn sie die berechtigten Erwartungen und Interessen der Verbraucher nicht ausreichend berücksichtigen. Gleichzeitig benötigen digitale Geschäftsmodelle – insbesondere abonnementbasierte oder hybride Angebote – ein gewisses Maß an Flexibilität, um auf veränderte Marktbedingungen, Kostenentwicklungen oder technologische Anpassungen reagieren zu können.

Eine kohärente Regulierung sollte daher bestehende Transparenz- und Informationspflichten klarer, verständlicher und unionsweit einheitlicher ausgestalten, anstatt zusätzliche Pflichtinhalte einzuführen, die den Rechtsrahmen weiter fragmentieren. Die bestehenden Vorgaben der CRD und UCPD enthalten bereits umfassende Anforderungen an wesentliche Vertragsbedingungen und Preisbestandteile und sollten deshalb die Grundlage für eine weitere Harmonisierung bilden.

Erforderlich erscheint insbesondere eine europaweite Klarstellung zu Preisänderungsklauseln, um bestehende nationale Unterschiede zu reduzieren und die Rechtssicherheit sowohl für Verbraucher als auch für Anbieter zu erhöhen. Einheitliche Leitlinien könnten konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen Preisanpassungen transparent, nachvollziehbar und rechtlich zulässig ausgestaltet werden können, ohne dabei die notwendige Flexibilität digitaler Geschäftsmodelle unverhältnismäßig einzuschränken.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass ein horizontaler DFA für Fragen der AGB-Gestaltung und Preisänderungen nur begrenzt geeignet erscheint. Dies gilt gleichermaßen für Design-, Transparenz- und Personalisierungsfragen: Pauschale horizontale Regelungen würden zwangsläufig Überschneidungen mit bestehenden Vorgaben aus DSA, UCPD und CRD erzeugen und damit zusätzliche Abgrenzungs-, Haftungs- und Klagerisiken schaffen. Eine weitere Verordnung würde das bestehende Regelungsgefüge überlagern, ohne die Rechtssicherheit für Anbieter wesentlich zu erhöhen. Besonders kleinere und mittelständische Plattformanbieter könnten dadurch unverhältnismäßig belastet werden.

Praxisnäher und effektiver erscheinen daher eine gezielte Weiterentwicklung und bessere Harmonisierung bestehender Regelwerke, flankiert durch unionsweit abgestimmte Leitlinien, Best Practices und eine konsequentere Durchsetzung bestehender Vorschriften. Auf diese Weise lassen sich Transparenz, Verbraucherschutz und Wettbewerbsfähigkeit besser miteinander in Einklang bringen, ohne die Flexibilität und Innovationskraft digitaler Geschäftsmodelle unnötig einzuschränken.

Insgesamt sollten digitale Vertragsbedingungen so ausgestaltet sein, dass zentrale Vertragsinhalte, Laufzeiten und Preisänderungen für Verbraucherinnen und Verbraucher klar erkennbar und verständlich bleiben, während zugleich Rechtssicherheit und praktische Umsetzbarkeit für Anbieter gewährleistet werden. Eine kohärente EU-weite Harmonisierung bestehender Regelungen bietet hierfür den wirksamsten Ansatz, um Transparenz, einheitliche Standards und Vertrauen in digitale Vertragsbeziehungen nachhaltig zu stärken.

KI-basierte Chatbots und automatisierte Interaktion

KI-basierte Chatbots und automatisierte Interaktionssysteme bieten erhebliche Effizienz-, Service- und Innovationsvorteile. Sie ermöglichen eine schnellere Kommunikation mit Nutzerinnen und Nutzern, die Bearbeitung standardisierter Anfragen rund um die Uhr sowie die effizientere Gestaltung interner Prozesse. Dadurch können sie zu höherer Servicequalität, kürzeren

Reaktionszeiten und einer verbesserten Zugänglichkeit digitaler Dienstleistungen beitragen, ohne dabei traditionelle Kommunikationskanäle zwingend zu ersetzen.

Gleichzeitig wirft der zunehmende Einsatz solcher Systeme Fragen hinsichtlich Transparenz, Verantwortlichkeit, menschlicher Aufsicht und Nachvollziehbarkeit auf. Besonders sensibel sind dabei automatisierte Entscheidungen mit rechtlichen oder finanziellen Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher. Demgegenüber weisen rein unterstützende oder informationsbezogene Anwendungen regelmäßig ein deutlich geringeres Risikopotenzial auf.

Der bestehende europäische Rechtsrahmen adressiert viele dieser Fragestellungen bereits heute. Der AI Act sieht insbesondere für Hochrisiko-KI-Systeme Anforderungen an menschliche Aufsicht („Human in the Loop“) vor. Ergänzend gewährleisten sektorspezifische Regelungen – etwa im Finanz- oder Versicherungsbereich – Möglichkeiten menschlicher Intervention bei automatisierten Entscheidungen. Gleichzeitig sichern DSGVO und bestehende Verbraucherschutzregelungen Transparenz, Zweckbindung sowie Nachvollziehbarkeit bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und automatisierter Interaktionen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine pauschale Verpflichtung zu menschlicher Interaktion über sämtliche KI-Anwendungen hinweg weder sachgerecht noch verhältnismäßig. Eine solche Vorgabe würde erhebliche bürokratische Belastungen schaffen, die Skalierbarkeit digitaler Support- und Serviceangebote einschränken und insbesondere kleinere Anbieter unverhältnismäßig belasten. Dies könnte nicht nur die Verfügbarkeit digitaler Dienstleistungen reduzieren, sondern auch Innovationspotenziale und Effizienzgewinne beeinträchtigen.

Erforderlich ist daher ein differenzierter und risikobasierter Regulierungsansatz. Hochrisiko-Anwendungen sollten konsequent reguliert, überwacht und mit wirksamen Kontrollmechanismen versehen werden. Für weniger kritische Interaktionen sollte hingegen stärker auf Transparenz, Nutzerautonomie und praxisnahe Best Practices gesetzt werden. Verbraucherinnen und Verbraucher sollten nachvollziehen können, wann sie mit einem KI-System interagieren, welche Funktionen dieses erfüllt und welche Möglichkeiten zur menschlichen Eskalation oder Intervention bestehen. Ergänzende Maßnahmen – etwa klar kommunizierte Funktionsweisen, transparente Hinweise zur menschlichen Kontrolle oder freiwillige Eskalationsmechanismen – können dazu beitragen, Vertrauen in KI-gestützte Systeme zu stärken, ohne zugleich Effizienz, Skalierbarkeit und wirtschaftliche Flexibilität unnötig einzuschränken.

Ziel muss ein ausgewogener Regulierungsrahmen sein, der die Potenziale KI-basierter Systeme für Innovation, Servicequalität und Wettbewerbsfähigkeit nutzt und gleichzeitig Verbraucherrechte, Transparenz und Nachvollziehbarkeit wirksam schützt.

Schutz von Minderjährigen

Der Schutz von Minderjährigen bei der Nutzung digitaler Dienste ist von zentraler gesellschaftlicher Bedeutung und zugleich zu wichtig, um lediglich als Randaspekt eines möglichen DFA behandelt zu werden.

Ziel muss ein hohes und wirksames Jugendschutzniveau sein, das Kinder und Jugendliche effektiv schützt, ohne dabei die Funktionsfähigkeit digitaler Dienste oder die Innovationsfähigkeit digitaler Geschäftsmodelle unverhältnismäßig einzuschränken.

Dabei sollte weiterhin eine klare Grundprämisse gelten: Wer digitale Produkte oder Dienste für Kinder und Jugendliche anbietet, trägt auch die Verantwortung dafür, dass diese altersgerecht, sicher und mit wirksamen Schutzmechanismen ausgestaltet sind. Bereits bestehende europäische Maßnahmen zur Harmonisierung des Jugendmedienschutzes sollten deshalb konsequent weiterentwickelt jedoch in ihrer Umsetzung stärker auf risikobasierte Schutzmechanismen ausgerichtet werden. Dazu gehören insbesondere klare und nachvollziehbare Altersgrenzen für digitale Dienste und Produkte. Eine EU-weit einheitliche, zentrale und datensparsame Altersverifikation kann hierbei einen wichtigen Beitrag leisten. Voraussetzung ist jedoch, dass die technischen Möglichkeiten und praktischen Herausforderungen der Altersverifikation von Beginn an mitgedacht werden.

Perspektivisch kann insbesondere die EUDI-Wallet eine wichtige Rolle spielen, um die Schnittstelle zwischen digitalem Identitätsmanagement und der Nutzung digitaler Dienste sicherer, kontrollierbarer und zugleich datensparsam auszugestalten.

Darüber hinaus bedarf es stärkerer Möglichkeiten elterlicher Kontrolle bei der Nutzung von Plattformdiensten und beim Download von Apps durch jüngere Jugendliche. Eltern müssen in die Lage versetzt werden, ihre Fürsorge- und Erziehungsaufgaben auch im digitalen Raum wirksam wahrnehmen zu können. Technisch bestehen hierfür bereits heute praktikable Lösungen auf Betriebssystem- und Plattformebene, etwa durch zustimmungspflichtige App-Downloads, Zeitlimits oder Kontaktkontrollen.

Zugleich existieren bereits zahlreiche dienstebezogene Schutzmechanismen der Inhaltenanbieter, die einen wichtigen Beitrag zum Jugendmedienschutz leisten. Hierzu zählen beispielsweise automatische Teenagerkonten mit restriktiven Default-Einstellungen, Einschränkungen unerwünschter Kontakte, altersgerechte Inhalte oder „private-by-default“-Profile. Solche Schutzfunktionen sollten weiterentwickelt und europaweit stärker harmonisiert werden. Ergänzend können datensparsame KI-gestützte Altersschätzungen sowie verbesserte Elternaufsicht-Tools dazu beitragen, den Schutz Minderjähriger praxisnah und wirksam auszugestalten.

Viele der bestehenden Risiken werden bereits heute durch zentrale europäische Regelwerke und in der Praxis adressiert. Der DSA verpflichtet Plattformen zu transparenten Schutzmechanismen für Minderjährige und untersagt gezielte Werbung auf Grundlage sensibler personenbezogener Daten. Insbesondere Art. 28 DSA und die hierzu entwickelten Leitlinien schaffen bereits einen kohärenten europäischen Rahmen, der nun konsequent umgesetzt und durchgesetzt werden sollte. Ergänzend stellt die DSGVO hohe Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten, Einwilligungen und Betroffenenrechte, während die AVMSD Schutzvorgaben gegenüber schädlichen Inhalten enthält. Diese Regelwerke begründen bereits heute ein hohes rechtliches Schutzniveau. Die zentrale Herausforderung liegt daher weniger im Fehlen zusätzlicher Regulierung als vielmehr in der wirksamen und kohärenten Umsetzung bestehender Vorschriften.

Vor diesem Hintergrund halten wir eine stärkere Durchsetzung bestehender Jugendschutzvorgaben für entscheidend. Dazu gehören insbesondere verlässliche, verhältnismäßige und europaweit möglichst einheitliche Altersprüfungen.

Ebenso notwendig ist eine konsistentere Umsetzung europäischer Vorgaben in den nationalen Rechtsrahmen – in Deutschland insbesondere im Zusammenspiel von JMStV und JuSchG –, um widersprüchliche Anforderungen, Doppelstrukturen und regulatorisches „Gold-Plating“ zu vermeiden.

Gleichzeitig sollten Best Practices im technischen Jugendmedienschutz europaweit stärker harmonisiert werden. Ein wirksamer Schutz Minderjähriger erfordert klar definierte, einheitliche und praktisch überprüfbare Mindeststandards, die nicht nur regulatorisch festgelegt, sondern auch technisch realistisch umsetzbar sind. Neben technischen Schutzmaßnahmen sollten insbesondere Eltern stärker eingebunden und befähigt werden, die digitalen Aktivitäten ihrer Kinder besser begleiten und steuern zu können. Regulierung sollte daher nicht allein auf Verbote setzen, sondern vor allem die Entscheidungsfreiheit von Familien stärken und Eltern dabei unterstützen, ihren Erziehungsauftrag auch im digitalen Raum wahrnehmen zu können.

Einfluss und Risiken von Influencer Marketing

Influencer Marketing kann insbesondere auf junge Zielgruppen erheblichen Einfluss ausüben, da Inhalte häufig als authentische persönliche Empfehlungen wahrgenommen werden und dadurch Kaufentscheidungen sowie Konsumverhalten maßgeblich beeinflussen können. Mit dem zunehmenden Einsatz virtueller oder KI-basierter Influencer steigt die regulatorische Komplexität zusätzlich, da kommerzielle Interessen und automatisierte Kommunikationsformen für Nutzerinnen und Nutzer teilweise schwerer erkennbar werden. Bestehende Kennzeichnungs- und Transparenzmechanismen können dadurch an ihre Grenzen stoßen.

Gleichzeitig verfügt der bestehende europäische Rechtsrahmen bereits heute über umfassende Instrumente zur Sicherstellung von Transparenz und Verbraucherschutz. Die UCPD verpflichtet Influencer und Plattformakteure zur Offenlegung kommerzieller Beziehungen und untersagt irreführende geschäftliche Handlungen. Ergänzend verschärft der DSA-Transparenzanforderungen für gesponserte Inhalte und Online-Werbung auf Plattformen, während die AVMSD Vorgaben für die Kennzeichnung audiovisueller kommerzieller Kommunikation enthält.

Die zentralen Herausforderungen liegen daher weniger im Fehlen materieller Regelungen als vielmehr in der uneinheitlichen Anwendung und Durchsetzung bestehender Vorschriften innerhalb der EU. Unterschiedliche nationale Auslegungen und Vollzugspraxen führen zu Rechtsunsicherheiten sowohl für Verbraucherinnen und Verbraucher als auch für Creator, Plattformen und werbende Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine zusätzliche horizontale Regulierung im Rahmen eines DFA nur dann gerechtfertigt, wenn tatsächliche und nachweisbare materielle Regelungslücken bestehen.

Pauschale oder unbestimmte Verbotskataloge für vermeintlich „schädliche“ Inhalte sollten vermieden werden, da sie erhebliche Rechtsunsicherheiten schaffen und zugleich legitime Creator-Kommunikation sowie innovative digitale Geschäftsmodelle beeinträchtigen könnten.

Zielführender erscheint es daher, den Schwerpunkt zunächst auf die konsequente Durchsetzung bestehender Regelungen, die bessere Harmonisierung der Aufsichtspraxis sowie auf transparente Leitlinien und Aufklärungsmaßnahmen zu legen. Ein kohärenter europäischer Ansatz kann dazu beitragen, Verbraucherschutz und Transparenz wirksam zu stärken, ohne zugleich die notwendige Flexibilität digitaler Kommunikations- und Geschäftsmodelle unverhältnismäßig einzuschränken. Übergreifend zeigt sich zudem, dass viele der identifizierten Herausforderungen im digitalen Verbraucherschutz weniger auf fehlende Regulierung als vielmehr auf Defizite bei der Durchsetzung bestehender Vorschriften zurückzuführen sind. Nationale Verbraucherschutzbehörden sollten deshalb personell, technologisch und finanziell besser ausgestattet werden.

Gleichzeitig bedarf es einer stärkeren Koordination innerhalb des CPC-Netzwerks sowie einer klareren Aufgabenverteilung zwischen europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden, um Doppelzuständigkeiten und regulatorische Fragmentierung zu vermeiden.

Auch die Rolle der Europäischen Kommission bei grenzüberschreitenden Verstößen sollte weiter gestärkt werden, um eine konsistente Anwendung bestehender Vorschriften im digitalen Binnenmarkt sicherzustellen. Ein möglicher DFA kann nur dann wirksam sein, wenn er mit einer nachhaltigen Stärkung der Durchsetzungs- und Aufsichtsstrukturen einhergeht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass zusätzliche Regulierung überwiegend symbolischen Charakter entfaltet, ohne den tatsächlichen Verbraucherschutz spürbar zu verbessern.

Fazit

Der Wirtschaftsrat und die Bundesarbeitsgruppe Plattformökonomie setzen sich für ein hohes Verbraucherschutzniveau ein, das Vertrauen in digitale Dienste stärkt, Markttransparenz verbessert und faire Wettbewerbsbedingungen im europäischen digitalen Binnenmarkt gewährleistet. Nach der derzeitigen Diskussionslage erscheint der Digital Fairness Act jedoch nicht als das geeignete Instrument, um diese Ziele schnell, unionsweit kohärent und nachhaltig zu erreichen. Ein pauschaler horizontaler Regulierungsansatz birgt erhebliche Risiken in Bezug auf Doppelregulierung, zusätzliche Rechtsunsicherheit sowie unverhältnismäßige Belastungen – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Zudem ist der Mehrwert für Verbraucherinnen und Verbraucher fraglich. Darüber hinaus steht ein weiterer umfassender Rechtsakt im Spannungsverhältnis zur europäischen Simplifizierungs- und Entbürokratisierungsagenda angesichts der bereits Vielzahl bestehender Digitalgesetze.

Vorrang sollte daher auf der konsequenten Umsetzung und Durchsetzung bestehender Vorschriften, einer besseren Harmonisierung des Rechtsrahmens, der Entwicklung einheitlicher europäischer Leitlinien sowie der Förderung bewährter Best Practices liegen.

Nur durch eine kohärente Anwendung bestehender Regelwerke, risikobasierte und flexible Standards für besonders schutzbedürftige Gruppen – insbesondere beim Schutz von Kindern und Jugendlichen – sowie eine nachhaltige Stärkung der Durchsetzungs- und Aufsichtsstrukturen kann ein fairer digitaler Binnenmarkt geschaffen werden, der Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam schützt und zugleich Innovationsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und unternehmerische Gestaltungsspielräume in Europa erhält.