Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/3466

27.6.2025

Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission

vom 23. April 2025

zu einem Beschluss nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) 2022/1925

(SACHE DMA.100055 — META – ARTIKEL 5 ABSATZ 2)

(BEKANNT GEGEBEN UNTER AKTENZEICHEN C(2025) 2091)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(C/2025/3466)

Am 23. April 2025 hat die Kommission einen Beschluss nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) 2022/1925 erlassen ([1]). Nach Artikel 44 der Verordnung (EU) 2022/1925 veröffentlicht die Kommission im Folgenden die Namen der beteiligten Unternehmen und den wesentlichen Inhalt des Beschlusses, wobei sie dem berechtigten Interesse der Unternehmen an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse Rechnung trägt.

1. EINLEITUNG

(1) In dem Beschluss zur Feststellung der Nichteinhaltung (im Folgenden „Beschluss“) legt die Kommission dar, dass das von Meta Platforms, Inc. (im Folgenden „Meta“) in der Union eingeführte „Consent or Pay“-Werbemodell in Bezug auf die Zusammenführung der personenbezogenen Daten der Endnutzer der von Meta betriebenen zentralen Plattformdiensten (Core Platform Services, „CPS“) und eigenständigen Diensten ohne Werbung (im Folgenden zusammen „Nicht-Werbedienste von Meta“), zu denen unter anderem Metas als CPS fungierende soziale Online-Netzwerke Facebook und Instagram, sein als CPS fungierender nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienst Messenger, sein als CPS fungierender Online-Vermittlungsdienst Marketplace und seine eigenständigen Dienste Dating und Gaming Play gehören, sowie der von Dritten erhaltenen personenbezogenen Daten der Endnutzer, zum einen mit Daten im als CPS fungierenden Online-Werbedienst von Meta und zum anderen zum Zwecke der Bereitstellung personalisierter Werbung, gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 verstößt.

(2) Infolgedessen werden gegen Meta mit dem Beschluss eine Geldbuße sowie für den Fall, dass Meta der im Beschluss festgelegten Aufforderung zur Abstellung nicht nachkommt, Zwangsgelder verhängt.

2. RECHTSRAHMEN

(3) Nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) 2022/1925 darf der Torwächter

(a) personenbezogene Daten von Endnutzern, die Dienste Dritter nutzen, welche zentrale Plattformdienste des Torwächters in Anspruch nehmen, nicht zum Zweck des Betriebs von Online-Werbediensten verarbeiten,

(b) personenbezogene Daten aus dem betreffenden zentralen Plattformdienst nicht mit personenbezogenen Daten aus weiteren zentralen Plattformdiensten oder aus anderen vom Torwächter bereitgestellten Diensten oder mit personenbezogenen Daten aus Diensten Dritter zusammenführen und

(c) personenbezogene Daten aus dem betreffenden zentralen Plattformdienst nicht in anderen vom Torwächter getrennt bereitgestellten Diensten, einschließlich anderer zentraler Plattformdienste, weiterverwenden und umgekehrt.

([1]) Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1).

(4) Nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) 2022/1925 gilt das Verbot dieser Datenverarbeitungstätigkeiten (im Folgenden zusammen „Zusammenführung") jedoch nicht, wenn zwei kumulative Bedingungen erfüllt sind:

(i) der Torwächter hat dem Endnutzer die ***spezifische Wahl*** gegeben, dessen personenbezogene Daten über seine zentralen Plattformdienste und eigenständige Dienste hinweg zusammenzuführen. Eine solche spezifische Wahl setzt voraus, dass dem Endnutzer eine weniger personalisierte, aber gleichwertige Alternative zu dem Dienst des Torwächters angeboten wird, für den eine Einwilligung in die Datenzusammenführung erforderlich ist, und

(ii) der Endnutzer hat seine ***gültige Einwilligung*** in eine solche Zusammenführung im Sinne von Artikel 4 Nummer 11 und Artikel 7 der Verordnung (EU) 2016/679 ([2]) gegeben.

3. DAS „CONSENT OR PAY"-WERBEMODELL VON META

(5) Die wichtigsten Nicht-Werbedienste von Meta sind Facebook und Instagram. Bei diesen Diensten bietet Meta Endnutzern die Möglichkeit, organische Inhalte zu posten und zu konsumieren. Darüber hinaus können Endnutzer im Facebook-Umfeld verschiedene andere Dienste wie Marketplace, Messenger, Gaming Play und Dating nutzen. Endnutzer können über ihre Facebook- und/oder Instagram-Konten auf die Nicht-Werbedienste von Meta zugreifen.

(6) Über seinen Werbedienst zeigt Meta personalisierte Werbung auf seinen Plattformen an. Zu diesem Zweck führt Meta alle personenbezogenen Daten, die das Unternehmen von seinen Endnutzern und einigen Websites Dritter erhebt, mit personenbezogenen Daten, die es von mit seinem Werbedienst interagierenden Endnutzern erhebt, zusammen.

(7) Um Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 nachzukommen, führte Meta im November 2023 ein „Consent or Pay"-Werbemodell für Endnutzer der Facebook- und Instagram-Umgebungen in der EU ein, das ihnen zwei Optionen bietet:

(a) die **Option mit Werbung**: die Nutzung der Plattformen sozialer Netzwerke von Meta ist kostenlos, beinhaltet aber vollständig personalisierte Werbung, wobei die Nutzer verpflichtet sind, in die Zusammenführung ihrer personenbezogenen Daten zum Zwecke personalisierter Werbung einzuwilligen,

oder

(b) die **Option mit Abonnement ohne Werbung**: die Nutzung der Plattformen sozialer Netzwerke von Meta ohne Werbung, aber gegen eine Abonnementgebühr, wenn Endnutzer nicht in die Zusammenführung ihrer personenbezogenen Daten zum Zwecke personalisierter Werbung einwilligen möchten.

4. VERFAHREN

(8) Am 5. September 2023 erließ die Kommission einen Beschluss zur Benennung von Meta als Torwächter gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/1925 ([3]). Seit dem 7. März 2024 muss Meta die im Gesetz über digitale Märkte festgelegten Verpflichtungen, insbesondere Artikel 5 Absatz 2 der genannten Verordnung, in Bezug auf die benannten zentralen Plattformdienste erfüllen.

(9) Das „Consent or Pay"-Werbemodell von Meta wird im Compliance-Bericht von Meta beschrieben, der der Kommission am 6. März 2024 vorgelegt wurde.

(10) Am 25. März 2024 erließ die Kommission den Beschluss C(2024) 2052 zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/1925 in Bezug auf das „Consent or Pay"-Werbemodell von Meta im Hinblick auf den möglichen Erlass eines Beschlusses nach Artikel 29, 30 oder 31 der Verordnung (EU) 2022/1925 ([4]).

([2]) 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) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).
([3]) Beschluss C(2023) 6105 final (ABl. C, C/2023/1092, 23.11.2023).
([4]) Beschluss C(2024) 2052 final.

(11) Am 1. Juli 2024 unterrichtete die Kommission Meta in ihrer vorläufigen Beurteilung nach Artikel 29 Absatz 3 und Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/1925 über ihre vorläufige Schlussfolgerung, dass das „Consent or Pay"-Werbemodell von Meta nicht mit den in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 festgelegten Anforderungen im Einklang steht. Am 5. August 2024 antwortete Meta auf die vorläufige Beurteilung und bestritt die vorläufigen Schlussfolgerungen der Kommission.

(12) Seit dem 6. März 2024 und während der gesamten Untersuchung hat Meta mit der Kommission die mögliche Einführung eines alternativen Werbeangebots im Rahmen seines „Consent or Pay"-Werbemodells als Teil seiner Gesamtlösung zur Einhaltung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 erörtert. Nach einer wesentlichen Weiterentwicklung des Modells führte Meta am 12. November 2024 eine zusätzliche kostenlose Option („Option mit zusätzlicher Werbung") für seine Endnutzer ein, die nicht in die vollständige Zusammenführung ihrer Daten zum Zwecke gezielter Werbung einwilligen möchten.

(13) Dieser Beschluss betrifft nur das ursprüngliche „Consent or Pay"-Werbemodell von Meta für den Zeitraum von März bis November 2024. Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs dieses Beschlusses berührt nicht die Möglichkeit der Kommission, die „Option mit zusätzlicher Werbung" von Meta zu untersuchen und zu einem späteren Zeitpunkt hinsichtlich der Einhaltung der Verordnung (EU) 2022/1925 zu bewerten.

(14) Der Beratende Ausschuss für digitale Märkte wurde gemäß Artikel 29 und Artikel 50 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 konsultiert und gab am 22. April 2025 eine befürwortende Stellungnahme ab.

5. **WÜRDIGUNG DER KOMMISSION**

(15) Auf der Grundlage der von der Kommission während ihrer Untersuchung erhobenen Belege und der ihr vorliegenden Informationen kommt die Kommission nach Erfüllung ihrer Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit mit der irischen Datenschutzkommission und nach Konsultation des Beratenden Ausschusses für digitale Märkte zu dem Schluss, dass das „Consent or Pay"-Werbemodell von Meta gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 insofern verstößt, als i) dieses Modell den Endnutzern der Plattformen sozialer Netzwerke von Meta nicht die spezifische Wahl für eine weniger personalisierte, aber gleichwertigen Alternative lässt und ii) die Konfiguration dieses Modells es den Endnutzern nicht ermöglicht, freiwillig in die Zusammenführung ihrer personenbezogenen Daten für die Zwecke personalisierter Werbung einzuwilligen. Die Kommission gelangte aufgrund nachstehender Erwägungen zu diesem Ergebnis:

(16) ***Erstens*** ist die Kommission der Auffassung, dass das „Consent or Pay"-Werbemodell von Meta den Endnutzern der Plattformen sozialer Netzwerke von Meta nicht die „spezifische Wahl" für eine weniger personalisierte, aber gleichwertige Alternative zur Option mit Werbung bietet, da beide Optionen unterschiedliche Zugangsbedingungen aufweisen. Außerdem hätte Meta vernünftigerweise erwarten und gewusst haben können, dass sein „Consent or Pay"-Werbemodell die meisten seiner Endnutzer dazu veranlassen würde, sich aufgrund dieser mangelnden Gleichwertigkeit für die kostenlose Option mit Werbung zu entscheiden.

(17) ***Zweitens*** ist die Kommission der Auffassung, dass die Konfiguration des „Consent or Pay"-Werbemodells von Meta nicht sicherstellt, dass die Endnutzer freiwillig unter Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EU) 2016/679 in die Zusammenführung ihrer personenbezogenen Daten zum Zwecke personalisierter Werbung einwilligen können. Dies ist auf ein klares Machtungleichgewicht zwischen Meta und den Endnutzern seiner Nicht-Werbedienste sowie auf den Nachteil zurückzuführen, den die Endnutzer voraussichtlich erleiden, wenn sie ihre Einwilligung verweigern (d. h. indem sie eine Abonnementgebühr entrichten müssen).

6. **AUFFORDERUNG ZUR ABSTELLUNG**

(18) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen fordert die Kommission Meta nach Artikel 29 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2022/1925 auf, die Nichteinhaltung seines „Consent or Pay"-Modells innerhalb von 60 Kalendertagen ab dem Datum der Bekanntgabe dieser Aufforderung zur Abstellung wirksam abzustellen.

(19) Um dieser Aufforderung zur Abstellung nachzukommen, sollte Meta seinen Endnutzern, die nicht in die vollständige Verwendung personenbezogener Daten für gezielte Werbung einwilligen wollen, eine weniger personalisierte, aber gleichwertige Alternative anbieten,

(a) dargestellt auf neutrale Weise und mit Wahlmöglichkeiten, die es den Endnutzern ermöglichen, sich freiwillig für diese Alternative zu entscheiden,

(b) ohne Verarbeitung personenbezogener Daten, die den Anforderungen einer spezifischen Wahl und der Einwilligung des Endnutzers gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes über digitale Märkte unterliegt und

(c) gleichwertig dem Dienst für die Einwilligung der Nutzer, außer in Bezug auf die Menge der verwendeten personenbezogenen Daten, aber auch z. B. in Bezug auf Leistung, Erfahrung und Zugangsbedingungen und daher nicht gegen Entgelt bereitgestellt.

7. **GELDBUßEN UND ZWANGSGELDER**

(20) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wird mit dem Beschluss nach Artikel 30 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/1925 eine Geldbuße in Höhe von 200 000 000 EUR gegen Meta verhängt. Die verhängte Geldbuße übersteigt nicht den nach der Verordnung (EU) 2022/1925 zulässigen Höchstbetrag von 10 % des weltweit erzielten Gesamtumsatzes von Meta.

(21) In dem Beschluss wird auch darauf hingewiesen, dass gegen Meta ein Zwangsgeld verhängt wird, das die in Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/1925 festgelegte Obergrenze nicht überschreitet, wenn das Unternehmen der Aufforderung zur Abstellung nicht nachkommt.

(22) Diese Erwägung wird durch die „Option mit zusätzlicher Werbung“, die Meta seit dem 12. November 2024 anbietet, nicht infrage gestellt, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese neue Option nach wie vor nicht mit dem Beschluss im Einklang steht.

8. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(23) Aus den oben dargelegten Gründen wird mit dem Beschluss das Verfahren eingestellt, indem festgestellt wird, dass das „Consent or Pay“-Werbemodell von Meta gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2022/1925 verstößt, und aus diesem Grund eine Geldbuße verhängt wird. Mit dem Beschluss wird von Meta durch eine Aufforderung zur Abstellung ferner verlangt, die Zuwiderhandlung innerhalb von 60 Kalendertagen ab dem Tag der Bekanntgabe abzustellen, und es werden mögliche Zwangsgelder für den Fall angedroht, dass Meta der Aufforderung nicht nachkommt.