

Hintergrundpapier

Schwerwiegende wettbewerbliche Bedenken gegen Apples App-Tracking Transparency Framework

Im April 2021 reichten acht Verbände der Medien- und Werbewirtschaft eine Missbrauchsbeschwerde gegen Apples „App Tracking Transparency Framework“ ein. Das Bundeskartellamt eröffnete daraufhin im Juni 2022 ein formales Verfahren. Im Februar 2025 teilte die Behörde Apple mit, dass sie „erhebliche wettbewerbliche Bedenken“ gegen das System hat.

Nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamts verstößt das von Apple im Jahr 2021 eingeführte Verfahren gegen europäisches und deutsches Kartellrecht. Im Kern geht es darum, dass Apple mit dem System Unternehmen innerhalb seines digitalen Ökosystems einseitig dabei beschränkt, mit ihren Nutzern zu interagieren.

Nach europäischem Datenschutzrecht können App-Herausgeber die für eine rechtskonforme Datenverarbeitung erforderlichen Einwilligungen ihrer Nutzer in einem einzigen Abfrageverfahren einholen. Für solche individualisierbaren Einwilligungsprozesse haben sich am Markt technische Standards etabliert, etwa sogenannte Consent Management Plattformen, mit denen Einwilligungen geräteübergreifend erfasst und verwaltet werden können.

Mit dem App-Tracking Transparency Framework verpflichtet Apple App-Herausgeber jedoch, zusätzlich zu diesen datenschutzrechtlichen Einwilligungen eine weitere, von Apple vorgegebene Abfrage an ihre Nutzer zu richten. Für ein und dieselbe Datenverarbeitung müssen Nutzer damit zwei separate Einwilligungen erteilen. Selbst wenn Nutzer der Datenverarbeitung im Consent-Management-Verfahren zustimmen, erhalten App-Herausgeber keinen Zugang zu relevanten Daten, wenn die zusätzliche Apple-Abfrage abgelehnt wird. Diese Verdoppelung der Einwilligungsabfragen hat zu deutlich geringeren Zustimmungsraten und zu einer sogenannten „Consent Fatigue“ geführt. Dies hatte erhebliche wirtschaftliche Folgen: Durch den eingeschränkten Zugang zu werberelevanten Nutzerdaten brachen bei einigen App-Herausgebern die Umsätze um bis zu 80 Prozent ein – obwohl Nutzer der Datenverarbeitung zuvor ausdrücklich zugestimmt hatten.

Hinzu kommt, dass Apple Wortlaut und Gestaltung der Einwilligungsabfrage im Rahmen des App-Tracking Transparency Frameworks so ausgestaltet hat, dass Nutzer eher zur Ablehnung der Datenverarbeitung bewegt werden. Für vergleichbare eigene Datenverarbeitungen zu Werbezwecken gestaltete Apple die Einwilligungsabfrage dagegen so, dass Nutzer eher zur Zustimmung motiviert wurden. Das Bundeskartellamt sieht darin eine mögliche Selbstbegünstigung Apples, die die Wettbewerbsnachteile für andere Marktteilnehmer zusätzlich verstärkt.

Bußgeldentscheidungen in Frankreich und Italien

Auch andere Wettbewerbsbehörden haben das Verhalten Apples bereits beanstandet. Die französische Wettbewerbsbehörde verhängte im März 2025 wegen des Verhaltens ein Bußgeld von 150 Millionen Euro. Die italienische Wettbewerbsbehörde stellte im Dezember 2025 ebenfalls einen „schwerwiegenden“ Verstoß gegen europäisches Wettbewerbsrecht fest und verhängte eine Geldbuße von 98 Millionen Euro. Darüber hinaus haben Wettbewerbsbehörden in Polen, Portugal und Brasilien Verfahren wegen des App-Tracking Transparency Frameworks eingeleitet.

In Deutschland gelten für Unternehmen mit sogenannter „marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ besonders strenge kartellrechtliche Vorgaben nach § 19a GWB. Deshalb richtet sich ein besonderes Augenmerk auf das Verfahren des Bundeskartellamts. Neben der bereits in Frankreich und Italien festgestellten Behinderung von Wettbewerbern steht dabei auch eine mögliche Selbstbegünstigung Apples im Fokus.

Apples Zusagenvorschläge im Verfahren

In Reaktion auf die vorläufige Einschätzung des Bundeskartellamts legte Apple Vorschläge vor, mit denen die Wettbewerbsbedenken ausgeräumt werden sollten. Die Behörde leitete daraufhin im Dezember 2025 einen Markttest ein.

Im Kern schlug Apple vor, die zentralen Abfragefenster, die es einerseits im Rahmen des App-Tracking Transparency Frameworks und andererseits für eigene Datenverarbeitungen zu Werbezwecken verwendet, inhaltlich, sprachlich und optisch weitgehend anzugleichen. Zudem sollten technische Abläufe klarer und zutreffender beschrieben werden. Insbesondere kündigte Apple an, seine eigenen Einwilligungsabfragen künftig datenschutzkonform auszugestalten.

Unverändert bleiben sollte jedoch das grundlegende System: App-Herausgeber müssten weiterhin zusätzlich zu ihren datenschutzrechtlichen Einwilligungen über eine Consent Management Plattform eine separate Abfrage im Rahmen des App-Tracking Transparency Frameworks einholen.

Negatives Feedback im Markttest

Der Markttest fiel eindeutig aus: Alle befragten Unternehmen – unabhängig davon, ob es sich um Inhaltenanbieter, Werbetreibende oder Werbedienstleister handelte – kamen zu dem Ergebnis, dass Apples Vorschläge konzeptionell ungeeignet sind, die bestehenden Wettbewerbsbedenken auszuräumen.

Nach Einschätzung der Marktteilnehmer würden die Vorschläge die Situation eher verschlechtern, ohne erkennbare Vorteile für Datenschutz oder Wettbewerb zu schaffen. Aus Sicht der Unternehmen adressieren Apples Vorschläge das zentrale Problem nicht. App-Herausgeber müssten weiterhin zwei separate Verfahren zur Einholung von Einwilligungen für dieselbe Datenverarbeitung durchlaufen. Die aus Sicht der Branche wettbewerbsbehindernde und für Verbraucher unnötig verwirrende Doppelung der Abfragen bliebe damit bestehen.

Die wettbewerbsrechtlichen Bedenken richten sich dabei nicht in erster Linie gegen die konkrete Ausgestaltung von Apples eigenen Einwilligungsfenstern oder deren datenschutzrechtliche Bewertung. Problematisch ist vielmehr, dass Apple durch die verpflichtende zusätzliche Abfrage eine Zugangshürde zu werberelevanten Nutzerdaten schafft. Diese wirkt faktisch wie eine Marktzutrittsbarriere für Wettbewerber im Werbemarkt, ohne dass sie durch Datenschutzinteressen der Verbraucher gerechtfertigt wäre, die bereits durch das europäische Datenschutzrecht umfassend geschützt sind.

Appell der Verbände für eine Untersagungsverfügung

Vor dem Hintergrund des negativen Feedbacks im Markttest wurden die beteiligten Verbände von ihren Mitgliedern beauftragt, das Bundeskartellamt mit Nachdruck aufzufordern, Apples Zusagenvorschläge abzulehnen. Nach Einschätzung der Verbände gehen die Vorschläge konzeptionell am eigentlichen Problem vorbei, sodass auch eine Überarbeitung keinen geeigneten Lösungsansatz bieten würde.

Stattdessen fordern die Verbände das Bundeskartellamt auf, nach dem Scheitern der Gespräche mit Apple zeitnah durch eine wirksame Untersagungsentscheidung Abhilfe zu schaffen. Durch klar formulierte Umgehungsverbote und ein hinreichend abschreckendes Bußgeld müsse sichergestellt werden, dass Apple den beanstandeten Missbrauch nicht in anderer Form fortsetzt.