



Ausschussdrucksache 21(23)62neu
vom 20. März 2026

Aktualisierte Stellungnahme

der Sachverständigen Tahireh Audrey Panahi
Universität Kassel

Öffentliche Anhörung am 18. März 2026

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900
über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung

(Politische-Werbung-Transparenz-Gesetz – PWTG)

BT-Drs. 21/4089

Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 über die
Transparenz und das Targeting politischer Werbung
(Politische-Werbung-Transparenz-Gesetz – PWTG)“ (BT-Drs. 21/4089)

I. Vorbemerkung

Die Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (ABl. L, 2024/900, 20.3.2024; nachfolgend: TTPW-VO) soll ein einheitliches und hohes Maß an Transparenz politischer Werbung und die Einhaltung entsprechender Sorgfaltspflichten in der EU sicherstellen (EG 11 TTPW-VO). Die Verordnung ist am 9.4.2024 in Kraft getreten und gilt umfassend ab dem 10.10.2025. Als Verordnung i.S.d. Art. 288 Abs. 2 AEUV ist die TTPW-VO unmittelbar in allen Mitgliedstaaten anwendbar. Jedoch enthält sie einige regulatorische Anforderungen an mitgliedstaatliche Gesetzgeber,¹ welche vor allem die Überwachung und Durchsetzung der Verordnung betreffen.

Das Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung legte am 25.7.2025 ein Referentenentwurf für ein Durchführungsgesetz vor.² Am 19.12.2025 legte die Bundesregierung den gegenständlichen Regierungsentwurf vor (nachfolgend: PWTG-RegE),

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich dabei ausdrücklich auf alle Geschlechter.

² Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung. Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (Gesetz über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – PWG).

der am 27.2.2026 im Bundestag in erster Lesung debattiert wurde.³ Durch das geplante Gesetz sollen zusätzliche gesetzliche Durchführungsbestimmungen geschaffen werden, um die Verpflichtungen aus der TTPW-VO vollständig und bundeseinheitlich zu erfüllen.⁴ Es sollen insbesondere Regelungen zu den Zuständigkeiten der beteiligten deutschen Behörden sowie zur nationalen Ausgestaltung der Ordnungswidrigkeitsbestimmungen getroffen werden.

In diese Stellungnahme soll der PWTG-RegE rechtswissenschaftlich untersucht werden. Es wird darauf hingewiesen, dass nicht alle Einzelheiten dieses Gesetzesentwurfs im Rahmen dieser Stellungnahme erörtert werden können und diese sich daher auf eine Auswahl an Problemen beschränkt.

II. Gang der Untersuchung

Bei der Bewertung eines deutschen Durchführungsgesetzes zu einer EU-Verordnung sind vor allem nachfolgende Fragen elementar.

Eine wichtige Frage betrifft die Sperrwirkung, die von der TTPW-VO gegenüber mitgliedstaatlichen Rechtsakten ausgeht. Im Fall der geteilten Zuständigkeit entfalten die durch die EU geregelten Bereiche eine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Regelungen.⁵ Grundsätzlich gilt, dass bei Verordnungen regelmäßig davon auszugehen ist, dass eine Vollharmonisierung ohne echte Handlungsspielräume für abweichende mitgliedstaatliche Regelungen erfolgen soll.⁶ So stellt auch Art. 4 Abs. 1 TTPW-VO klar, dass die Mitgliedstaaten nicht aus Gründen der Transparenz von politischer Werbung Bestimmungen oder Maßnahmen aufrechterhalten oder einführen dürfen, die von den in der Verordnung festgelegten abweichen. Überdies darf die Erbringung politischer Werbedienstleistungen gem. Art. 4 Abs. 2 TTPW-VO nicht aus Gründen der Transparenz verboten oder eingeschränkt werden, auch nicht in geografischer Hinsicht, wenn den Anforderungen der Verordnung genügt worden ist. Ob tatsächlich eine Sperrwirkung vorliegt, ist jedoch im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln.⁷ Auch anderes EU-Recht, welches gegenüber deutschen Bundesgesetzen Anwendungsvorrang genießt, könnte eine Sperrwirkung entfalten, z.B. der DSA und die DSGVO, bzw. Anforderungen stellen, die bei der Ausgestaltung des PWTG zu beachten sind.

Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass in der rechtswissenschaftlichen Literatur bereits viele Probleme der TTPW-VO aufgezeigt wurden, die auch bei einem nationalen Durchführungsgesetz zu beachten sind.⁸ Eine kritische Auseinandersetzung mit der TTPW-VO,

³ Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (Politische-Werbung-Transparenz-Gesetz – PWTG) (BT-Drs. 21/4089).

⁴ BT-Drs. 21/4089 S. 2.

⁵ Sowohl im Falle der Binnenmarktkompetenz, auf die die TTPW-VO größtenteils gestützt wird, als auch bei der Kompetenz aus Art. 16 Abs. 2 AEUV, auf die Art. 17 f. TTPW-VO gestützt werden, handelt es sich um geteilte Zuständigkeiten, vgl. *Grünwald/Nüßing* MMR 2021, 283 (286); *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. 16 AEUV Rn. 5.

⁶ *Grünwald/Nüßing*, MMR 2021, 283 (286); *Grünwald/Nüßing*, MMR 2021, 283 (287); *Cole/Ukrow*, 2023, S. 13 f.

⁷ *Ebd.*

⁸ Z.B. *Gutjahr*, NVwZ 2025, 1307; *Kalveram*, NJW 2024, 3702; *Bayer*, MMR 2022, 535; *Di Fabio*, MMR 2024, 467; *Flint*, ZUM 2024, 583; *Caspar*, ZRP 2024, 90; *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621; *Gilga/Panahi/Schindler*, CR 2024,

insbesondere mit ihren komplexen Definitionen und Adressatenregelungen, ist erforderlich, um bestehende gesetzgeberische Handlungsspielräume zu identifizieren und etwaige Regelungsdefizite zu adressieren.

Weiterhin ist zu untersuchen, ob der Gesetzesentwurf gegen höherrangiges deutsches Recht verstößt. Da es sich um ein formelles Bundesgesetz handelt, ist – neben dem Primär- und Sekundärrecht der EU – das Verfassungsrecht als höherrangiges Recht zu beachten. Insbesondere ist die verfassungsmäßige Aufgabe der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, bei der Ausgestaltung des Gesetzes zu berücksichtigen – auch wenn es EU-Recht umsetzt. Auch sind die Grundrechte zu achten, vor allem die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 11 Abs. 1 GRCh, Art. 10 Abs. 1 EMRK.

Das Prinzip der Rechtseinheit erfordert es zudem, auf die Kohärenz des Gesetzesentwurfs mit deutschem Recht gleichen Ranges zu achten. Insbesondere sollte ein kohärenter Rechtsrahmen für politische Werbung, u.a. bestehend aus dem Digitale-Dienste-Gesetz (DDG), Medienstaatsvertrag (MSTV),⁹ Bundesmeldegesetz (BMeldeG), Bundeswahlgesetz (BWahlG), und den Wahlgesetzen der Länder, angestrebt werden. Aus gesetzgeberischer Sicht sollte, über die reine Rechtmäßigkeit hinaus auch geprüft werden, inwiefern das Durchführungsgesetz die Vorgaben der Verordnung sinnvoll komplementiert. Dabei ist zu eruieren, ob das Gesetz im Rahmen des rechtlich Zulässigen sinnvolle Ausgestaltungen, insbesondere notwendige Konkretisierungen, vornimmt. Schließlich kann es als Aufgabe des Rechts betrachtet werden, Technik zu gestalten, um Grundrechte und Demokratie zu sichern.¹⁰ Das Recht sollte nicht nur auf technischen Fortschritt im Bereich der Online-Werbung reagieren, sondern zur Gestaltung des digitalen Umfelds nach primärrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben beitragen.

III. Regelungsgehalt der TTPW-VO und Anforderungen an die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die TTPW-VO ist am 9.4.2024 in Kraft getreten und gilt gem. Art. 30 TTPW-VO seit dem 10.10.2025 umfassend in allen Mitgliedstaaten. Gem. Art. 1 Abs. 4 TTPW-VO hat die Verordnung das Ziel, zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen beizutragen und die Grundrechte und Grundfreiheiten der GRCh, insbesondere das Recht auf Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten, zu schützen. Durch harmonisierte Vorschriften soll unionsweit ein einheitliches und hohes Maß an Transparenz politischer Werbung und die Einhaltung entsprechen der Sorgfaltspflichten sichergestellt werden (EG 11 TTPW-VO). Durch das hohe Maß an Transparenz soll die Verordnung gegen die „Zunahme der Komplexität der Desinformation, die Diversifizierung der Akteure, die rasche Entwicklung neuer Technologien

416; *Gilga/Panahi et al*, Personalisierte Politische Online-Werbung. Nutzung – Wirkung – Rechtlicher Rahmen, Policy Paper, Forschungsberichte der Plattform Privatheit Nr. 2, Fraunhofer ISI, Karlsruhe 2024.

⁹ Zu beachten ist, dass die Rundfunkkommission der Länder hat am 22. Oktober 2025 Eckpunkte für eine Reform des MSTV beschlossen hat. Der Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder (Stand: Juni 2025) enthält Änderungsvorschläge vor dem Hintergrund der TTPW-VO, s.

<https://rundfunkkommission.rlp.de/digitale-medien-staatsvertrag>.

¹⁰ Vgl. *Roßnagel*, MMR 2020, 222 (224).

sowie auf die verstärkte Verbreitung von Informationsmanipulation und Einflussnahme auf die demokratischen Wahl- und Regulierungsprozesse“ wirken (EG 4 S. 3 TTPW-VO).

Gem. Art. 2 Abs. 2 TTPW-VO soll die Verordnung nicht den Inhalt politischer Anzeigen berühren und die Vorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten unberührt lassen, die andere als die von der TTPW-VO erfassten Aspekte der politischen Werbung regeln. Wichtige regulatorische Schnittstellen der TTPW-VO bestehen zur Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und zum Digital Services Act (DSA).¹¹ Die TTPW-VO gilt gem. Art. 2 Abs. 3 TTPW-VO unbeschadet des DSA. Ergänzungen des datenschutzrechtlichen Rechtsrahmens werden vor allem im Bereich des Targetings und der Anzeigenschaltung gegenüber der DSGVO vorgenommen. Die Verzahnung mit diesen Rechtsakten wird aber auch im Bereich der Aufsicht deutlich, indem einige Vorschriften der DSGVO und des DSA entsprechend gelten und den bestehenden datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden bzw. der Koordinierungsstelle für digitale Dienste in der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (engl. „Digital Services Coordinator“, nachfolgend: DSC) durch die TTPW-VO Aufgaben übertragen werden.

Die TTPW-VO regelt in fünf Kapiteln Allgemeine Bestimmungen (Kap. I), Transparenz- und Sorgfaltspflichten für politische Werbedienstleistungen (Kap. II), Targeting- und Anzeigenschaltung politischer Werbung über das Internet (Kap. III), Überwachung und Durchsetzung (Kap. IV) und Schlussbestimmungen (Kap. V).

Die Vorschriften der TTPW-VO, die Transparenzstandards für politische Werbedienstleistungen betreffen, werden auf die Binnenmarktkompetenz des Artikel 114 AEUV gestützt; die Vorschriften zu den Targeting und Anzeigenschaltungsverfahren dagegen auf die Kompetenz der EU aus Art. 16 AEUV (vgl. EG 16 S. 3, 4 TTPW-VO).

1. Anwendungsbereich

Die TTPW-VO enthält keinen allgemeinen persönlichen Anwendungsbereich, sondern adressiert in den unterschiedlichen Vorschriften verschiedene Akteure, die in Art. 3 TTPW-VO legaldefiniert werden. In Kap. II werden – je nach Vorschrift – Anbieter politischer Werbedienstleistungen, Herausgeber politischer Werbung und Sponsoren adressiert. Nach Art. 3 Nr. 6 TTPW-VO sind Anbieter politischer Werbedienstleistungen Personen oder Unternehmen, die Werbedienstleistungen für politische Akteure erbringen (z.B. Werbeagenturen). Sponsoren geben gem. Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung und Verbreitung einer politischen Werbeanzeige in Auftrag (z.B. Politiker und Parteien) und Herausgeber politischer Werbung i.S.d. Art. 3 Nr. 13 TTPW-VO sind diejenigen, die politische Anzeigen veröffentlichen, zustellen oder verbreiten (z.B. Social Media Dienste). Die Vorschriften des Kap. III richten sich vor allem an Verantwortliche im datenschutzrechtlichen Sinne (vgl. Art. 3 Nr. 14 TTPW-VO, Art. 4 Nr. 7 DSGVO).

¹¹ Dazu: *Gilga/Panahi et al*, Personalisierte Politische Online-Werbung. Nutzung – Wirkung – Rechtlicher Rahmen, Policy Paper, Forschungsberichte der Plattform Privatheit Nr. 2, Fraunhofer ISI, Karlsruhe 2024.

Der räumliche Anwendungsbereich der TTPW-VO ist gem. Art. 2 Abs. 1 TTPW-VO eröffnet, wenn die politische Anzeige i.S.d. Art. 3 Nr. 3 TTPW-VO in der Union verbreitet wird, in einem oder mehreren Mitgliedstaaten veröffentlicht wird oder sich an Unionsbürger richtet. Hingegen kommt es auf den Ort der Niederlassung des Anbieters politischer Werbedienstleistungen oder des Wohnsitzes oder der Niederlassung des Sponsors nicht an. Selbst der Aufenthaltsort der Unionsbürger ist nicht relevant. Damit wird ein besonders großzügiges Verständnis des Marktortprinzips verankert.¹²

Der sachliche Anwendungsbereich ist mit mehreren Abgrenzungsproblemen verbunden. Insbesondere der zentrale Begriff der politischen Werbung wurde vielfach in der Literatur kritisiert.¹³ Nach der Legaldefinition in Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO meint politische Werbung die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer Botschaft mithilfe beliebiger Mittel, die i.d.R. gegen Entgelt oder im Rahmen interner Tätigkeiten oder als Teil einer politischen Werbekampagne (d.h. einer Reihe miteinander verbundener politischer Anzeigen i.R.e. Vertrags über politische Werbung, Art. 3 Nr. 7 TTPW-VO) erfolgt. Sie muss entweder durch oder für politische Akteure i.S.v. Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO (z.B. politische Parteien) oder in deren Namen stattfinden, es sei denn, sie ist rein privater oder rein kommerzieller Natur (lit. a), oder geeignet und darauf ausgerichtet sein, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, ein Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen (lit. b). Ausgenommen sind in bestimmten Fällen Mitteilungen aus amtlichen Quellen, öffentliche Kommunikation durch Behörden und Regierungen sowie die Vorstellung von Kandidaten.

Diese Definition ist komplex, umständlich und in der Praxis schwierig operabel. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich in der Abgrenzung zu politischen Meinungen von Journalisten und Privatpersonen. Politische Meinungen, die unter redaktioneller Verantwortung geäußert werden, sollen nach Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich fallen. Auch politische Meinungen, die als Privatperson geäußert werden, sollen gem. Art. 1 Abs. 3 TTPW-VO nicht als politische Werbung gelten. Jedoch fallen sowohl politische Meinungen von Privatpersonen als auch redaktionelle Inhalte in den Anwendungsbereich, sofern sie in irgendeiner Weise vergütet werden (Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO, EG 29 und 30).¹⁴ Gerade bei Influencern können Gegenleistungen sehr vielfältig aussehen. Neben Geldzahlungen werden regelmäßig Sachleistungen oder sonstige Vergünstigungen gewährt. Die Definition politischer Werbung aus Art. 3 Nr. TTPW-VO trägt zu einem sehr weiten sachlicher Anwendungsbereich bei, der in der Praxis zu einer großen Rechtsunsicherheit führen kann.¹⁵ Es besteht daher das Risiko, dass z.B. Journalisten, Nichtregierungsorganisationen sowie Bürger aus Sorge, in den Anwendungsbereich der TTPW-VO zu fallen, von politischen Äußerungen Abstand nehmen, insbesondere während Wahlkampfzeiten.¹⁶

¹² *Di Fabio*, MMR 2024, 467; *Kalveram*, NJW 2024, 3702 Rn. 9.

¹³ *Flint*, ZUM 2024, 583 (586); *Kalveram*, NJW 2024, 3702 Rn. 11, 13; *Di Fabio*, MMR 2024, 467 (473); *Bayer*, MMR 2022, 535 (537) (zum TTPW-E); *Holzengel*, VerfBlog v. 13.3.2023 (zum TTPW-E).

¹⁴ *Kalveram*, NJW 2024, 3702, Rn. 12.

¹⁵ *Flint*, ZUM 2024, 583 (586); *Kalveram*, NJW 2024, 3702 Rn. 11, 13.

¹⁶ Vgl. *Bayer*, MMR 2022, 535 (537).

2. Allgemeine Bestimmungen

Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO verbietet es Anbietern politischer Werbedienstleistungen die Erbringung ihrer Dienstleistungen diskriminierenden Beschränkungen zu unterwerfen, die allein auf dem Wohnsitz oder der Niederlassung des Sponsors beruhen. Sie dürfen ihre Dienstleistungen auch nicht allein aufgrund des Ortes ihrer Niederlassung auf eine europäische politische Partei oder eine Fraktion im Europäischen Parlament beschränken.

Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO sieht vor, dass politische Werbedienstleistungen in den letzten drei Monaten vor einer Wahl oder einem Referendum auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene in einem Mitgliedstaat nur für einen Sponsor oder einen im Namen eines Sponsors handelnden Dienstleister erbracht werden dürfen, der erklärt hat, in einer bestimmten Weise mit der EU verbunden zu sein (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a-c TTPW-VO). Die drittstaatliche Einflussnahme durch politische Werbung wird im Vorfeld von Wahlen somit stark eingeschränkt. Der starke und ausnahmslose Eingriff in ausländische Tätigkeiten wurde vielfach kritisiert.¹⁷

3. Transparenz- und Sorgfaltspflichten

In Art. 6-17 TTPW-VO sind Transparenz und Sorgfaltspflichten für politische Werbedienstleistungen geregelt, welche vor allem Anbieter politischer Werbedienstleistungen i.S.d. Art. 3 Nr. 6 TTPW-VO und Herausgeber politischer Werbung i.S.d. Art. 3 Nr. 13 TTPW-VO adressieren.¹⁸ Zum Beispiel haben Anbieter von Werbedienstleistungen von ihren Auftraggebern gem. Art. 7 Abs. 1 TTPW-VO eine Erklärung darüber zu verlangen, ob es sich bei der Werbedienstleistung, mit der sie beauftragt wurden, um eine politische Werbedienstleistung handelt und ob sie als Sponsoren die Anforderungen von Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO erfüllen. Gem. Art. 9 TTPW-VO sind Anbieter politischer Werbedienstleistungen zudem zur Sammlung und Aufbewahrung bestimmter Informationen verpflichtet. Außerdem haben die Herausgeber politischer Werbung gem. Art. 11 TTPW-VO zu gewährleisten, dass jede politische Anzeige zusammen mit bestimmten Informationen bereitgestellt wird.¹⁹

In den Art. 18-20 TTPW-VO finden sich Regelungen zu Targeting und Anzeigenschaltung politischer Werbung, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung im Internet umfassen.²⁰ Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO bestimmt, dass Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren i.S.d. Art. 3 Nr. 11 und 12 TTPW-VO, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten umfassen, nur zulässig sind, wenn der Verantwortliche die personenbezogenen Daten von der betroffenen Person erhoben hat (sog. Direkterhebung), die betroffene Person ihre ausdrückliche Einwilligung gegeben hat (Art. 4 Nr. 11 DSGVO) und kein Profiling unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten stattfindet (Art. 4 Nr. 4 DSGVO i.V.m. Art. 9 Abs. 1 DSGVO). Zusätzliche Anforderungen zur

¹⁷ *Gutjahr*, NVwZ 2025, 1307 (1312); *Di Fabio*, MMR 2024, 467 (471); *Horstmann*, ZD-Aktuell 2023, 01108; *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621 (623 f.) mwN.

¹⁸ *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621 (624).

¹⁹ Zu den weiteren Transparenz- und Sorgfaltspflichten, s. *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621 (624).

²⁰ Ausführlich dazu: *Gutjahr*, NVwZ 2025, 1307 (1310); *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621 (625).

Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Verfahren und zur Rechtsausübung durch Einzelpersonen sind in Art. 19 TTPW-VO geregelt.²¹

4. Vorgaben zur Überwachung

Die Art. 21-26 TTPW-VO enthalten Vorgaben zur Überwachung und Durchsetzung. Insbesondere in den Bereich der behördlichen Aufsicht und Sanktionierung erfordern diese ein regulatorisches Tätigwerden der Mitgliedstaaten.

Die zentrale Vorschrift zur mitgliedstaatlichen Regulierung der Überwachung und Rechtsdurchsetzung ist Art. 22 TTPW-VO. Die Zuständigkeiten sollen danach insbesondere entsprechend der Unterscheidung zwischen der Überwachung über die Einhaltung allgemeiner (Transparenz-)Pflichten und der Überwachung über die Targetingvorschriften verteilt werden.

a. Vorschriften über das Targeting und Anzeigenschaltung

Gem. Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO sind die datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden nach Art. 51 DSGVO (bzw. nach Art. 52 der Verordnung (EU) 2018/1725) in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Überwachung der Anwendung der Targetingvorschriften aus Art. 18 und 19 der TTPW-VO verantwortlich. Weiter wird bestimmt, dass Art. 58 DSGVO und Art. 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 sinngemäß gelten und Kapitel VII der DSGVO auf Maßnahmen nach den Art. 18 und 19 TTPW-VO Anwendung findet. Die TTPW-VO hat hier die zuständigen Behörden bereits bestimmt.

b. Art. 7 bis 17 und Art. 21 TTPW-VO durch Anbieter von Vermittlungsdiensten

Gem. Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zuständige Behörden zu benennen, die die Transparenzpflichten der Art. 7 bis 17 TTPW-VO sowie Art. 21 TTPW-VO durch Anbieter von Vermittlungsdiensten i.S.d. Art. 3 lit. g DSA überwachen. Es wird klargestellt, dass es sich dabei auch um nach dem DSA zuständige Behörden handeln darf. Den mitgliedstaatlichen DSCs wird die Verantwortung übertragen, die Koordinierung der Anbieter von Vermittlungsdiensten nach Maßgabe des DSA auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Hier besteht kein Spielraum für eine abweichende Zuständigkeitsregelung. Außerdem wird geregelt, dass einige Vorschriften des DSA entsprechend anzuwenden sind (Art. 49, Art. 58 Abs. 1 - 4 und Art. 60 Abs. 1 DSA). Die umfassenden Befugnisse aus Art. 51 DSA gelten für alle nach Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO zuständigen Behörden entsprechend. Den Behörden werden danach vielfältige Untersuchungsbefugnisse eingeräumt (z.B. Nachprüfungen in Räumlichkeiten, Sicherstellungen, Verpflichtungszusagen anzunehmen und für bindend zu erklären; Verhängung von Abhilfemaßnahmen, Zwangsgeldern und Geldbußen).

c. Sonstige Aspekte der TTPW-VO

Überdies hat jeder Mitgliedstaat nach Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO eine oder mehrere zuständige Behörden zu benennen, die für die Anwendung und Durchsetzung der in Art. 22 Abs. 1 und 3 TTPW-VO nicht genannten Aspekte dieser Verordnung zuständig sein sollen. Es ist davon

²¹ Dazu: *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621 (625 f.); zum Targeting s. a. *Gilga/Panahi/Schindler*, CR 2024, 416; *Kalveram NJW* 2024, 3702; *Gilga/Panahi et al.*, Personalisierte politische Online-Werbung, Policy Paper, S. 11 ff.

auszugehen, dass diese Auffangvorschrift sowohl die in Art. 22 Abs. 1 und 3 TTPW-VO nicht genannten Vorschriften (insbesondere Art. 1-6 TTPW-VO) als auch die Aufsicht über dort nicht genannten Akteure erfasst, also alle, die keine Vermittlungsdienste sind und nicht bereits unter Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO fallen. Es wird klargestellt, dass sich die Behörden nach Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO von den in den Art. 22 Abs. 1 und 3 TTPW-VO genannten Behörden unterscheiden und mit den in Art. 30 der Richtlinie 2010/13/EU genannten identisch sein können. Außerdem wird das Erfordernis aufgestellt, dass jede benannte Behörde vollständig unabhängig von der Branche, von Interventionen von außen oder von politischem Druck arbeiten muss. Sie soll vollständig unabhängig handeln und für eine wirksame Überwachung sorgen, um eine einheitliche Aufsicht, Einhaltung und Durchsetzung sicherzustellen.

Gem. Art. 22 Abs. 5 lit. a TTPW-VO dürfen die in Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO genannten Behörden Zugang zu Daten, Dokumenten bzw. zu allen erforderlichen Informationen verlangen. Das Herausgabeverlangen darf sich insbesondere an den betreffenden Sponsor oder Anbieter politischer Werbedienstleistung richten, wobei die erlangten Daten und Informationen nur für die Zwecke der Überwachung und Bewertung der Einhaltung der TTPW-VO verwendet werden dürfen. Deklaratorisch wird angefügt, dass dies im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und vertraulicher Informationen geschehen muss. Die Behörden dürfen gem. Art. 22 Abs. 5 lit. b TTPW-VO außerdem Anbieter politischer Werbedienstleistungen warnen, wenn sie ihre Pflichten nach Maßgabe der TTPW-VO nicht erfüllen. Bemerkenswert ist, dass Sponsoren von dieser Warnung nicht umfasst sind.

Weitere Befugnisse der Behörden bestehen darin, die Einstellung von Verstößen anzuordnen und Sponsoren oder Anbieter politischer Werbedienstleistungen zu verpflichten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der Verordnung nachzukommen (Art. 22 Abs. 5 lit. c TTPW-VO); gegebenenfalls Geldbußen, finanzielle Sanktionen oder andere finanzielle Maßnahmen zu verhängen (Art. 22 Abs. 5 lit. d TTPW-VO); erforderlichenfalls ein Zwangsgeld zu verhängen (Art. 22 Abs. 5 lit. e TTPW-VO); erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen zu verhängen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem Verstoß stehen und erforderlich sind, um den Verstoß wirksam zu beenden (lit. f). In den letztgenannten Fällen der Art. 22 Abs. 5 lit. e-f TTPW-VO darf alternativ auch eine Justizbehörde ersucht werden, entsprechende Handlungen vorzunehmen. Dadurch wird den Mitgliedstaaten ein gesetzgeberischer Spielraum eröffnet. Weiterhin dürfen die Behörden eine Erklärung über den Verstoß veröffentlichen (Art. 22 Abs. 5 lit. g TTPW-VO) und in allen geschäftlichen Räumlichkeiten der Anbieter politischer Werbedienstleistungen Nachprüfungen durchführen oder eine Justizbehörde um die Anordnung solcher Nachprüfungen ersuchen, oder andere Behörden ersuchen, dies zu tun, um Informationen zu untersuchen, sicherzustellen oder Kopien oder Auszüge davon anzufertigen oder zu erhalten (Art. 22 Abs. 5 lit. h TTPW-VO).

d. Zusammenarbeit und Koordination

Gem. Art. 22 Abs. 6 TTPW-VO sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass den zuständigen nationalen Behörden alle erforderlichen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben aus der Verordnung zur Verfügung stehen, einschließlich ausreichender technischer, finanzieller und personeller Ressourcen, um die Einhaltung der Vorschriften durch Sponsoren und Anbieter

politischer Werbedienstleistungen im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach der TTPW-VO angemessen zu überwachen.

Nach Art. 22 Abs. 7 TTPW-VO haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass es eine wirksame und strukturierte Zusammenarbeit zwischen den Behörden gibt. Dabei soll es auch um den Austausch von Fachwissen gehen.

Im Falle, dass ein Mitgliedstaat mehr als eine zuständige Behörde benennt, hat er gem. Art. 22 Abs. 9 TTPW-VO sicherzustellen, dass die jeweiligen Aufgaben dieser Behörden klar definiert sind und dass diese Behörden eng und wirksam zusammenarbeiten. Außerdem soll jeder Mitgliedstaat eine zuständige nationale Behörde als Kontaktstelle auf Unionsebene benennen. Zur Koordinierung nationaler Kontaktstellen i.S.d. Art. 22 Abs. 9 UAbs. 2 TTPW-VO soll gem. Art. 22 Abs. 8 TTPW-VO ein Netz der nationalen Kontaktstellen gebildet werden.

Art. 23 TTPW-VO enthält umfangreiche Vorschriften über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Z.B. sieht Art. 23 Abs. 1 TTPW-VO vor, dass die Einhaltung der Verordnung durch Anbieter politischer Werbedienstleistungen und Sponsoren der Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem der Anbieter niedergelassen ist, unterliegt. Hat der Anbieter Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat, unterliegt er der Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem er seine Hauptniederlassung hat.

e. Bearbeitung von Beschwerden

Gem. Art. 24 TTPW-VO gilt, dass die zuständigen Behörden unbeschadet sonstiger Verwaltungsverfahren oder gerichtlicher Rechtsbehelfe ordnungsgemäß jede Mitteilung über einen möglichen Verstoß gegen die TTPW-VO bearbeiten. Auf ihr Ersuchen sollen sie die Person oder Einrichtung, die die Mitteilung vorgenommen hat, über die Folgemaßnahmen unterrichten. Die Bearbeitungspflicht verschärft sich im letzten Monat vor Wahlen oder Referenden. In diesem Zeitraum müssen sie alle Mitteilungen unverzüglich bearbeiten und Beschwerden, die in die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaat fallen, unverzüglich weiterleiten.

5. Vorgaben zu Sanktionsvorschriften

Art. 25 TTPW-VO enthält Vorgaben über die durch die Mitgliedstaaten zu erlassenden Sanktionsvorschriften. Nach Art. 25 Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen bzw. andere Maßnahmen festzulegen, die für Sponsoren oder Anbieter politischer Werbedienstleistungen bei Verstößen gegen die Art. 5 - 17, 20 und 21 erforderlich sind. Dabei sollen sie alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit diese zeitnah umgesetzt werden. Die vorgesehenen Sanktionen müssen der vielfach aufgestellten Trias von „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ genügen. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten dabei die Vorschriften über die Pressefreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung in anderen Medien sowie die für den Journalistenberuf geltenden Vorschriften oder Regeln berücksichtigen.

Allgemein soll sich der Höchstbetrag der finanziellen Sanktionen, der verhängt werden kann, gem. Art. 25 Abs. 2 TTPW-VO nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens

richten. Art. 25 Abs. 4 TTPW-VO gibt weitere Aspekte vor, die bei der Entscheidung über die Art und die Höhe der Sanktion zu berücksichtigen sind. Dabei gelten gem. Art. 25 Abs. 5 TTPW-VO Verstöße gegen die Art. 5, 7, 11, 12, 13, 15, 16 und 18 TTPW-VO als besonders schwerwiegend, wenn sie politische Werbung betreffen, die während des letzten Monats vor einer Wahl oder einem Referendum veröffentlicht oder verbreitet wird und sich an die Bürger des entsprechenden Mitgliedstaats richtet. Außerdem werden die Mitgliedstaaten ermächtigt Zwangsgelder zu verhängen, um Sponsoren, Anbieter politischer Werbedienstleistungen und Verleger politischer Werbedienstleistungen zu zwingen, einen schwerwiegenden und wiederholten Verstoß gegen diese Verordnung abzustellen.

Die Sanktionen bei Verstößen gegen die Pflichten zum Targeting und der Anzeigenschaltung orientieren sich an der DSGVO. Nach Art. 25 Abs. 6 TTPW-VO können die Aufsichtsbehörden nach Art. 51 DSGVO bei Verstößen gegen die Pflichten nach den Art. 18 und 19 TTPW-VO innerhalb ihrer Zuständigkeit Geldbußen im Einklang mit Art. 83 DSGVO bis zu dem in Art. 83 Abs. 5 DSGVO genannten Betrag verhängen (20.000.000,00 EUR oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs verhängt, je nachdem, welcher der Beträge höher ist).

Außerdem werden den Mitgliedstaaten Berichtspflichten auferlegt. Gem. Art. 25 Abs. 8 TTPW-VO haben die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich über die Sanktionen Bericht zu erstatten, die zur Durchsetzung der Bestimmungen der Verordnung verhängt wurden, insbesondere über die Art der verhängten Sanktionen und die Höhe der Geldbußen und finanziellen Sanktionen. Weiter sind sie gem. Art. 26 Abs. 1 TTPW-VO verpflichtet die Daten ihrer Wahlen und Referenden sowie gegebenenfalls ihrer Wahlzeiträume an leicht zugänglicher Stelle zu veröffentlichen. Die Kommission soll gem. Art. 26 Abs. 2 TTPW-VO ein öffentlich zugängliches Portal bereitstellen, über das die Mitgliedstaaten unmittelbar nach der Bekanntgabe die Daten ihrer Wahlen, Referenden sowie gegebenenfalls ihre Wahlzeiträume angeben.

Zuletzt hat die EU-Kommission Leitlinien veröffentlicht, um die wirksame Umsetzung der Verordnung zu unterstützen.²² Dazu war sie gem. Art. 8 Abs. 2 TTPW-VO verpflichtet.

IV. Der Entwurf (PWTG-RegE)

Als unmittelbar geltende Verordnung muss die TTPW-VO zwar nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Jedoch bestehen, wie oben dargestellt, einige Regulierungserfordernisse an die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber. Entsprechend legte die Bundesregierung 19.12.2025 den PWTG-RegE vor. Mit Verweis auf die Bedeutung von Wahlen als einen Eckpfeiler der Demokratie, wird in der Begründung des PWTG-RegE anerkannt, dass die Transparenz der Datenverarbeitung im Rahmen politischer Werbung zentral ist.²³ Durch das geplante Gesetz sollen zusätzliche gesetzliche Durchführungsbestimmungen geschaffen werden, um die

²² *European Commission*, Guidelines to support the implementation of Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising, abrufbar unter: https://commission.europa.eu/document/0e5bb552-72f5-434e-8778-ed95e2955f25_en.

²³ BT-Drs. 21/4089 S. 17.

Verpflichtungen aus der TTPW-VO vollständig und bundeseinheitlich zu erfüllen.²⁴ Es sollen insbesondere Regelungen zu den Zuständigkeiten der beteiligten deutschen Behörden sowie zur nationalen Ausgestaltung der Ordnungswidrigkeitstatbestände getroffen werden.

Die Frist zur Umsetzung mitgliedstaatlicher Vorschriften konnte nicht eingehalten werden. Gem. Art. 25 Abs. 3 TTPW-VO waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission Vorschriften und Maßnahmen Vorschriften über Sanktionen bzw. andere Maßnahmen, die für Sponsoren oder Anbieter politischer Werbedienstleistungen bei Verstößen gegen die Art. 5 bis 17, 20 und 21 TTPW-VO erforderlich sind, bis zum 10.1.2026 mitzuteilen.

1. Definitionen

Definiert werden sollen in § 1 Nr. 1 und 2 PWTG-RegE u.a. die Begriffe „Wahl“ und „Referendum“. Die Definitionen sollen dazu dienen, Wahlen und Referenden „die ausschließlich in Gemeindeteilen stattfinden“ vom Anwendungsbereich des geplanten Gesetzes auszuschließen. Auch wenn Wahlen in Gemeindeteilen i.d.R. auf kommunaler Verwaltungsebene organisiert und durch kommunale Behörden unterstützt werden, ist es mit der TTPW-VO vereinbar diese auszuschließen. Dem Wortlaut und Telos des Art. 3 Nr. 2 lit. b TTPW-VO nach ist die Wahl auf lokaler Ebene im Sinne der demokratischen Selbstbestimmung einer Kommune gemeint. Wahlen unterhalb dieser Ebene sind gem. EG 31 S. 2 TTPW-VO nicht gemeint. Indes fehlt in der Definition des § 1 Nr. 1 PWTG-RegE die in EG 31 S. 1 TTPW-VO vorgesehene Inklusion von Wahlen für Führungspositionen innerhalb einer politischen Partei. Da diese Anforderung jedoch nur im Rahmen der Erwägungsgründe aufgestellt wurde, besteht hier keine Verbindlichkeit.

Außerdem werden die Begriffe „Diensteanbieter“ und „Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder“ legaldefiniert. Der Begriff des Diensteanbieters in § 1 Nr. 3 PWTG-RegE nimmt Bezug auf Art. 3 lit. g DSA und stellt eine sinnvolle Klarstellung dar, die zur Kohärenz des Rechtsrahmens beiträgt. Die Definition der „Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder“ in § 1 Nr. 4 PWTG-RegE erscheint hingegen verzichtbar zu sein. Die Definition sollen als Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder a) die nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679, b) der DSC und c) die nach landesrechtlichen Bestimmungen für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2024/900 zuständigen Stellen“ bezeichnet werden. Die Zuständigkeiten sollen im PWTG-RegE größtenteils *en Detail* geregelt werden. Die Definition des § 1 Nr. 4 PWTG-RegE dient hier nur als Zusammenfassung. Zu beachten ist, dass Art. 22 Abs. 9 TTPW-VO fordert, dass im Falle der Benennung von mehr als einer zuständigen Behörde durch einen Mitgliedstaat, sichergestellt werden muss, dass die jeweiligen Aufgaben dieser Behörden klar definiert sind. Es wäre daher vorzuziehen, die Zuständigkeiten abschließend in § 2 PWTG-RegE zu regeln und klar von einander abzugrenzen.

²⁴ BT-Drs. 21/4089 S. 2.

2. Zuständigkeiten

Zuständigkeiten werden für die oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (im Folgenden: BfDI), den DSC und die oder den Bundeswahlleiter vorgesehen. Das Deutsche-Welle-Gesetz, die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder, die landesrechtlichen Bestimmungen für politische Werbung sowie für die Durchsetzung der TTPW-VO zuständigen Stellen sollen unberührt bleiben (§ 2 Abs. 4 PWTG-RegE).

a. Zuständigkeiten der oder des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Die Zuständigkeit über die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften über die Targeting- und Anzeigenschaltung wird durch den PWTG-RegE sinnvoll ergänzt. Neben der Zuständigkeit, die durch Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO für die Targeting- und Anzeigenschaltung nach Art. 18 und 19 TTPW-VO für bestimmte Datenschutzbehörden unmittelbar begründet wird, soll die Zuständigkeit über die Einhaltung von Art. 20 TTPW-VO nach § 2 Abs. 1 PWTG-RegE ebenfalls an diese übertragen werden. Die oder der BfDI soll die zuständige Behörde sein, soweit sie oder er nach dem BDSG zuständige Behörde für die Durchsetzung der DSGVO ist. Dies wäre konsequent, da sich diese Vorschrift ebenfalls auf das Targeting- und Anzeigenschaltung richtet.

b. Zuständigkeiten der Koordinierungsstelle für digitale Dienste in der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Viele weitere Zuständigkeiten sollen dem DSC zukommen. In § 2 Abs. 2 Nr. 1 PWTG-RegE wird festgestellt, dass der DSC die zuständige Behörde i.S.d. Art. 22 Abs. 3 S. 1 TTPW-VO und damit für die Überwachung der Einhaltung der Pflichten nach den Art. 7-10, 13-17 und Art. 21 TTPW-VO durch Diensteanbieter zuständig sein soll. Damit wird die Vorgabe des Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO umgesetzt.

Zudem soll in § 2 Abs. 2 PWTG-RegE geregelt werden, dass der DSC zuständige Behörde im Sinne von Art. 22 Abs. 4 S. 1 TTPW-VO für die Anwendung und Durchsetzung gegenüber Diensteanbietern ist, sofern nicht die oder der BfDI nach § 2 Abs. 1 PWTG-RegE zuständig ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 PWTG-RegE). Dies würde angesichts der bereits bestehenden Zuständigkeit für die Einhaltung der Art. 7 bis 17 und 21 TTPW-VO durch Diensteanbieter eine sinnvolle Ergänzung darstellen (vgl. Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO). Der DSC soll auch Kontaktstelle auf Unionsebene im Sinne von Art. 22 Abs. 9 UAbs. 2 TTPW-VO sein (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 PWTG-RegE) sowie zuständige Behörde im Sinne von Art. 21 Abs. 4 TTPW-VO für die Führung eines öffentlich zugänglichen und maschinenlesbaren Online-Verzeichnisses über alle in Deutschland eingetragenen bevollmächtigten Vertreter für Anbieter politischer Werbedienstleistungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 PWTG-RegE).

c. Umsetzung des Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO

Jedoch wurde Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO durch das PWTG-RegE nicht vollständig umgesetzt. Nach der Auffangvorschrift des Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine oder mehrere zuständige Behörden zu benennen, die für die Anwendung und

Durchsetzung der in Art. 22 Abs. 1 und 3 TTPW-VO „nicht genannten Aspekte“ der Verordnung zuständig sein sollen. Hierzu zählen zum einen die dort nicht genannten Vorschriften (insbesondere Art. 1–6 TTPW-VO). Zum anderen betrifft dies Akteure, die in Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO nicht genannt sind. Da Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO lediglich Zuständigkeiten für die Aufsicht über Vermittlungsdienste vorsieht, müssen die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten für alle übrigen Akteure regeln, die keine Vermittlungsdienste im Sinne von Art. 3 lit. g DSA sind. Unberührt bleibt dabei aber die Zuständigkeit für die Einhaltung von Art. 18 und 19 TTPW-VO, die bereits nach Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO alle Akteure erfasst.

Zwar bestimmt § 2 Abs. 3 PWTG-RegE, dass die für die Beaufsichtigung von Diensteanbietern und von Anbietern politischer Werbedienstleistungen bestehenden gesetzlichen Zuständigkeiten im Übrigen unberührt bleiben sollen, konkrete Zuständigkeiten bleiben aber unklar. Es ist nicht ersichtlich, ob für diese Bereiche grundsätzlich von der Geltung des Landesrechts ausgegangen wird. Aus der Begründung zu § 2 Abs. 3 PWTG-RegE folgt zumindest, dass z.B. die Befugnisse der Justiz- und Verwaltungsbehörden für den Erlass von Entfernungsanordnungen hinsichtlich rechtswidriger Inhalte gemeint sein sollen.²⁵ Außerdem werden dort die in anderen Rechtsakten der EU vorgesehenen Zuständigkeiten für die Beaufsichtigung von Diensteanbietern in abstrakter Form angesprochen. Dies ist mit Blick auf die Normenklarheit nicht ausreichend. Darüber hinaus fordert auch Art. 22 Abs. 9 S. 1 TTPW-VO ausdrücklich, dass im Falle, dass ein Mitgliedstaat mehr als eine zuständige Behörde benennt, sicherzustellen ist, dass die jeweiligen Aufgaben dieser Behörden klar definiert sind. Sollte von einer grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder ausgegangen werden, würde eine Klarstellung, wie etwa in § 12 Abs. 2 S. 2 DDG, Auslegungsschwierigkeiten vermeiden. In Anbetracht dessen ist § 2 Abs. 3 PWTG-RegE zu unklar formuliert.

Insbesondere wird die Zuständigkeit der Aufsicht über Sponsoren nicht lückenlos geregelt. Bei den Sponsoren handelt es sich um einen der in Art. 22 Abs. 1, 3 TTPW-VO „nicht genannten Aspekte“ der TTPW-VO. Zwar regeln einzelne Vorschriften explizit Aufsichtsmaßnahmen über Sponsoren (§ 6 Abs. 1 und § 8 Abs. 2 PWTG-RegE), wodurch die Zuständigkeiten für einzelne Maßnahmen, wie die Auskunftserteilung und Aufforderung zur Stellungnahme und Pflichteinhaltung klar begründet werden. Hierdurch werden aber nur Teilbereiche geregelt und keine Zuständigkeit für die Aufsicht über Sponsoren an sich begründet. Dies ist auch deswegen kritisch zu bewerten, da Sponsoren im Ordnungswidrigkeitstatbestand des Art. 14 Nr. 4 PWTG-RegE genannt werden, ohne das geregelt wäre, welche Behörde für die Verhängung der Bußgelder gegenüber den Sponsoren zuständig sein soll. Die Begründung des PWTG-RegE verweist diesbezüglich auf „§ 14 Abs. 6 Nr. 1 und 2“, welche im PWTG-RegE jedoch nicht existieren.²⁶ Die lückenhafte Zuständigkeitsregelung für die Aufsicht über Sponsoren erscheint besonders problematisch, da davon auszugehen ist, dass gerade diese Aufsicht den größten Verwaltungsaufwand verursachen wird. Dies liegt daran, dass als Sponsoren eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Sektoren in Betracht kommen (z. B. Politiker, Parteien, Influencer, NGOs und Verbände). Es ist nicht ersichtlich, ob hier grundsätzlich von der Geltung des Landesrechts ausgegangen wird. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass Sponsoren häufig

²⁵ BT-Drs. 21/4089 S. 29.

²⁶ BT-Drs. 21/4089 S. 24.

keine Anbieter von Telemedien i.S.d. § 2 Abs. 1 MStV sind, sodass der geplante § 111 MStV für sie gelten würde.²⁷

3. Redaktionelles Versehen in § 8 Abs. 1 PWTG-RegE

Weiterhin liegt wohl ein systematisches Defizit darin, dass § 8 Abs. 1 PWTG-RegE auf § 7 Abs. 1 PWTG-RegE Bezug nimmt. Hierbei muss es sich um ein redaktionelles Versehen handeln. Zum einen werden in § 7 Abs. 1 PWTG-RegE (Beschlagnahme) Sponsoren nicht erwähnt, was auch den Vorgaben der TTPW-VO über die Beschlagnahme entspricht.²⁸ Zum anderen werden die Anbieter politischer Dienstleistungen in § 7 Abs. 1 PWTG-RegE zu keiner aktiven Handlung verpflichtet, wie es für § 8 Abs. 1 PWTG-RegE erforderlich zu sein scheint, sondern nur zur Duldung einer behördlichen Handlung. Die Aufforderung und Durchsetzung einer reinen Duldungspflicht durch § 8 Abs. 1 PWTG-RegE scheint hier wenig zielführend zu sein. Denkbar ist, dass statt § 7 Abs. 1 PWTG-RegE, eigentlich § 6 Abs. 1 PWTG-RegE gemeint sein sollte, der sowohl Sponsoren adressiert als auch zu einem aktiven Handeln verpflichtet.

4. Kooperation zwischen Behörden

Gem. § 4 Abs. 1 Nr. 1 PWTG-RegE soll der DSC in seinem nach § 17 DDG jährlich zu erstellenden Tätigkeitsbericht Angaben über von den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder behandelte Fragen zur einheitlichen Auslegung des Begriffs der politischen Werbung nach Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO aufnehmen. Es wird also davon ausgegangen, dass eine einheitliche Auslegung des Begriffs durch die Aufsichtsbehörden angestrebt wird und dabei Fragen aufgeworfen werden. Es wird erwartet, dass sich die Behörden i.S.d. § 1 Nr. 4 PWTG-RegE, welche sehr unterschiedlich sind, austauschen, ohne dass der PWTG-RegE Vorgaben über diesen Austausch trifft. Insbesondere fehlen Vorgaben darüber, wie ein solcher Austausch „strukturiert“ i.S.d. 22 Abs. 7 TTPW-VO stattfinden soll (s.o.). Sinnvoll wäre es die in § 3 Abs. 1 PWTG-RegE vorgesehene Verwaltungsvereinbarung so zu ergänzen, dass auch Vereinbarungen über die Form und Struktur dieses Austauschs enthalten sein sollen.

5. Einbindung des Beirats gem. § 21 DDG

Hinsichtlich der wirksamen Rechtsdurchsetzung der TTPW-VO ist es positiv, dass der Gesetzentwurf auf durch das DDG geschaffenen Strukturen aufbaut. Insbesondere die vorgesehene Erweiterung der Zuständigkeiten des DSC kann zu einer konsistenten nationalen Umsetzung beitragen und den Austausch zu anderen Mitgliedstaaten und der Union fördern.

Auffällig ist jedoch, dass der Beirat, der durch § 21 Abs. 1 DDG geschaffen wurde, im PWTG-RegE mit keinen weiteren Aufgaben bedacht wurde. Es ist daher zu untersuchen, ob eine Einbindung dieses Beirats eine sinnvolle Ergänzung darstellen würde.

²⁷ Vgl. Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder (Stand: Juni 2025), <https://rundfunkkommission.rlp.de/digitale-medien-staatsvertrag>.

²⁸ Die Beschlagnahme gegenüber Sponsoren darf nach § 22 Abs. 5 lit. a TTPW-VO nur Daten, Dokumente und Informationen betreffen. Eine Beschlagnahme von „Speichermedien“ ist im Rahmen einer Durchsuchung ist gem. § 22 Abs. 5 lit. h TTPW-VO explizit nur gegenüber Anbietern politischer Werbedienstleistungen erlaubt.

Der Beirat soll laut Gesetzesbegründung „als Expertengremium die Koordinierungsstelle bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen und als Bindeglied zu Wissenschaft und Praxis fungieren.“²⁹ Er besteht gem. § 21 Abs. 2 DDG aus 16 Mitgliedern, von denen vier Vertreter der Wissenschaft, acht Vertreter der Zivilgesellschaft, einschließlich Verbraucherverbänden, und vier Vertreter von Wirtschaftsverbänden sind. Unternehmen können keine Mitglieder des Beirats sein. Die Vertreterinnen und Vertreter sollen hinsichtlich der Art und Weise der Tätigkeit digitaler Dienste über besondere rechtliche, wirtschaftswissenschaftliche, sozialpolitische oder technologische Erfahrungen oder über ausgewiesene einschlägige wissenschaftliche Kenntnisse verfügen. Die Mitglieder des Beirats werden gem. § 21 Abs. 4 DDG vom Deutschen Bundestag vorgeschlagen und für die Dauer der Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr berufen. Sie bleiben nach Beendigung der Wahlperiode des Deutschen Bundestages noch so lange im Amt, bis die neuen Mitglieder berufen worden sind. Gem. § 21 Abs. 13 DDG berichtet der Beirat dem Deutschen Bundestag jährlich über seine Tätigkeit. Die Aufgaben des Beirats bestehen gem. § 21 Abs. 3 DDG darin, den DSC und die zuständigen Behörden nach § 12 Abs. 2 und 3 DDG in grundsätzlichen Fragen der Anwendung und Durchsetzung des DSA zu beraten, ihnen allgemeine Empfehlungen zur wirkungsvollen und einheitlichen Durchführung des DSA vorzuschlagen und wissenschaftliche Fragestellungen, insbesondere auch zum Umgang mit Daten an diese heranzutragen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass ein solcher Beirat weder nach dem DSA noch nach der TTPW-VO vorgesehen ist. Vielmehr stellt er eine Besonderheit der nationalen Umsetzung des DSA dar und wird auch als „deutsche Innovation“ bezeichnet.³⁰ Für die BNetzA war die Schaffung eines Beirats in § 21 DDG jedoch keine Neuheit, sondern eine bewährte Praxis (vgl. § 5 BEGTPG).

Für die Einbindung des Beirats in das PWTG können verschiedene Argumente fruchtbar gemacht werden. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird der Beirat als sinnvolle Ergänzung des DSC betrachtet.³¹ Er sei für die komplexen Fragestellungen der Plattformregulierung, neue Governance-Strukturen und externe Expertise erforderlich.³² Auch die politische Werbung findet vielfach in Online-Plattformen statt und erfordert eine ausreichend tiefgründige Auseinandersetzung mit ihren Dynamiken. Gerade ein Beirat mit Vertretern aus Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft wäre geeignet diese Dynamiken zu untersuchen und für die Beratung des DSC und der anderen zuständigen Behörden aufzubereiten. Zudem ist die TTPW-VO eine komplexe Verordnung, die zahlreiche Auslegungsfragen aufwirft (s.o.), sodass eine uneinheitliche Rechtspraxis zu befürchten ist. Außerdem ist damit zu rechnen, dass viele Personen und Organisationen den DSC und die anderen zuständigen Behörden mit Auslegungsfragen konfrontieren werden. Die Expertise des

²⁹ BR-Drs. 676/23, S. 88.

³⁰ *Windwehr*, Netzpolitik.org v. 26.9.2024. Abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2024/geschichten-aus-dem-dsc-beirat-was-ist-eigentlich-dieser-digital-services-act/>.

³¹ *Heldt*, in: HK-DDG, DDG § 21 Rn. 7 mwN.

³² *Heldt*, in: HK-DDG, DDG § 21 Rn. 7 mwN.

Beirats würde hier hilfreiche Vorbereitungen behördlicher Auskünfte ermöglichen. Insbesondere könnte der Beirat zur einheitlichen Auslegung des Begriffs der politischen Werbung beitragen. Gerade da es sich bei der BNetzA historisch um eine Behörde mit technischen Aufgaben handelte und der DSC erst vor kurzem eingerichtet wurde, können Vertreter verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen dabei unterstützen, entsprechendes Fachwissen dauerhaft verfügbar zu halten und nicht kurzfristig besorgen zu müssen. Weiterhin sollen die zuständigen Behörden gem. Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO vollständig unabhängig von der Branche, von Interventionen von außen oder von politischem Druck handeln. Der Beirat könnte zur unabhängigen Einschätzung des DSC beitragen. Denn nach § 21 Abs. 5 DDG sind die Mitglieder des Beirats in der Ausübung ihrer Tätigkeit im Beirat unabhängig, unterliegen keinen Weisungen und sind ausschließlich dem öffentlichen Interesse verpflichtet. Dazu trägt auch bei, dass die Sitzungen des Beirats gem. § 21 Abs. 11 DDG öffentlich und die schriftlichen Dokumente des Beirats frei zugänglich sind. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Institution des Beirats bereits beim DSC existiert und keine komplizierte Neueinrichtung erfordern würde. Erforderlich wäre lediglich die Ausstattung des Beirats mit neuen Aufgaben.

Vorgeschlagen wird daher folgende Formulierung in den PWTG-RegE aufzunehmen:

„Der Beirat nach § 21 des Digitale-Dienste-Gesetzes erhält folgende Aufgaben:

- 1. die Koordinierungsstelle für digitale Dienste und die weiteren zuständigen Behörden nach § 2 in grundsätzlichen Fragen der Anwendung und Durchsetzung der Verordnung (EU) 2024/900 zu beraten,*
- 2. der Koordinierungsstelle für digitale Dienste und den weiteren zuständigen Behörden nach § 2 allgemeine Empfehlungen zur wirkungsvollen und einheitlichen Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 vorzuschlagen.*
- 3. der Koordinierungsstelle für digitale Dienste und den weiteren zuständigen Behörden nach § 2 allgemeine Empfehlungen zur einheitlichen Auslegung des Begriffs der politischen Werbung nach Art. 3 Nr. 2 der Verordnung (EU) 2024/900 vorzuschlagen,*
- 4. wissenschaftliche Fragestellungen, insbesondere auch zum Umgang mit Daten, die im Rahmen der politischen Werbung verarbeitet werden, an die Koordinierungsstelle für digitale Dienste und die weiteren zuständigen Behörden nach § 2 heranzutragen.“*

6. Vereinbarkeit mit der DSGVO

Weiterhin bestehen datenschutzrechtliche Bedenken hinsichtlich der Ausgestaltung des § 3 Abs. und 3 PWTG-RegE. Art. 22 Abs. 5 TTPW-VO bestimmt, dass die in Art. 22 Abs. 4 lit. a TTPW-VO genannten zuständigen Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Verordnung die Befugnis haben, im Einklang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und vertraulicher Informationen³³ Zugang zu Daten, Dokumenten bzw. zu allen erforderlichen Informationen, insbesondere von dem betreffenden Sponsor oder den betreffenden Anbietern politischer Werbedienstleistungen, zu verlangen, die die zuständigen Behörden nur für die Zwecke der

³³ Dieser deklaratorische Hinweis fehlt in der Umsetzung durch das PWTG-RegE.

Überwachung und Bewertung der Einhaltung der Verordnung verwenden dürfen.³⁴ Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist hier gem. Art. 22 Abs. 5 TTPW-VO gesetzlich gestattet.³⁵

Jedoch sieht § 3 PWTG-RegE weitere Konkretisierungen vor. Nach § 3 Abs. 2 PWTG-RegE sollen die Einzelheiten der Zusammenarbeit nach § 3 Abs. 1 PWTG-RegE in einer Verwaltungsvereinbarung näher bestimmt werden. In der Verwaltungsvereinbarung soll insbesondere eine Koordinierung des Daten- und Informationsaustausches nach den § 3 Abs. 1 und 3 PWTG-RegE geregelt werden können. § 3 Abs. 3 PWTG-RegE bestimmt weiter, dass die Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder untereinander bestimmte Inhalte und Daten einschließlich personenbezogener Daten austauschen dürfen, soweit es zur Aufsicht und Sanktionierung im Rahmen der Durchsetzung der TTPW-VO sowie zur Durchführung der Aufgaben des DSC als nationale Kontaktstelle nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 PWTG-RegE erforderlich ist. Dazu sollen Inhalte des Internetauftritts oder in Applikationen eines digitalen Dienstes sowie Bestands- und Nutzungsdaten eines zugehörigen Nutzerkontos bei dem digitalen Dienst zählen (Nr. 1) sowie Informationen über möglicherweise unzulässige politische Anzeigen und bei Meldungen über möglicherweise unzulässige politische Anzeigen die jeweils zugehörige Kommunikation mit dem oder der Meldenden (Nr. 2). Außerdem wird geregelt, dass „die Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder“ (vgl. § 1 Nr. 4 PWTG-RegE) vorbehaltlich etwaiger Beweisverwertungsverbote die ihnen übermittelten Inhalte und Daten in ihren Aufsichts- und Sanktionsverfahren verarbeiten dürfen. Dabei ist festzustellen, dass der DSC hier im Unterschied zur Parallelvorschrift des § 19 Abs. 1 DDG nicht „im Benehmen mit der zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde“ entscheidet.

Da § 3 Abs. 2 PWTG-RegE explizit erwähnt, dass personenbezogene Daten i.S.d. Art. 4 DSGVO ausgetauscht, mithin verarbeitet werden sollen, ist der Anwendungsbereich der DSGVO eröffnet. Die DSGVO ist dabei nicht nur Maßstab für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einzelfall, sondern für die mitgliedstaatliche Regelung solcher Verarbeitungen.³⁶

a. Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten, Art. 5 DSGVO
Zunächst müsste § 3 Abs. 2 PWTG-RegE mit den Grundprinzipien aus Art. 5 DSGVO vereinbar sein. Die dort genannten Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung, Richtigkeit, Speicherbegrenzung sowie Integrität und Vertraulichkeit binden auch den nationalen Gesetzgeber.³⁷

³⁴ Auch diese Einschränkung fehlt in der Umsetzung durch das PWTG-RegE.

³⁵ Art. 22 Abs. 5 TTPW-VO stellt insofern eine gesetzliche Grundlage i.S.d. Art. 6 lit. e DSGVO dar, die eine entsprechende Datenverarbeitung rechtfertigt bzw. Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO, beim Vorliegen besonderer Kategorien personenbezogener Daten. Die Rechtmäßigkeit der EU-Erlaubnisnorm ist nicht Gegenstand dieser Stellungnahme und wird daher nicht weiter vertieft.

³⁶ Frenzel, in: Paal/Pauly 4. Aufl. 2026, VO (EU) 2016/679 Art. 6 Rn. 43.

³⁷ Heberlein, in: Ehmman/Selmayr, 3. Aufl. 2024, DS-GVO Art. 5 Rn. 7.

Insbesondere eine Einhaltung des Grundsatzes der Datenminimierung aus Art. 5 lit. c DSGVO ist zu bezweifeln. Dieser Grundsatz fordert, dass die Verarbeitung dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein muss. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 PWTG-RegE ist sehr weit gefasst und sieht keine Einschränkungen auf bestimmte Nutzerkonten vor. Unklar ist z.B., ob Konten der Verbreiter politischer Werbung oder auch der Empfänger gemeint sind.³⁸ Unklar ist auch, ob auch „private“ Konten, also solche, die von außen nicht einsehbar sind, dazu zählen sollen. Es wird auch nicht bestimmt, welche Art von Bestands- und Nutzungsdaten verarbeitet werden sollen.

Beschränkungen der Geltung des Art. 5 DSGVO auf den Gesetzgeber sind vorliegend wohl auch nicht durch Art. 23 DSGVO oder Art. 85 DSGVO möglich.

b. Anforderungen aus Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO

Fraglich ist auch, ob § 3 Abs. 2 PWTG-RegE den Anforderungen der Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO gerecht werden kann.³⁹ Nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 DSGVO kann die Rechtsgrundlage für die Verarbeitungen gemäß Art. 6 Abs. 1 e DSGVO auch nationales Recht darstellen. Für Rechtsgrundlagen i.S.d. Art. 6 Abs. 1 e DSGVO gilt, dass der Verarbeitungszweck für die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder die Ausübung öffentlicher Gewalt erforderlich sein muss, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Außerdem muss die Rechtsgrundlage gem. EG 41 S. 2 DSGVO klar und präzise und ihrer Anwendung entsprechend vorhersehbar sein.⁴⁰ Dies dient auch dazu, eine informationelle Gewaltenteilung sicherzustellen, wonach innerhalb des Staates auch nur die spezifisch dazu berechtigte Stelle (zu einem bestimmten Zweck) Daten verarbeiten darf.⁴¹ Inwieweit allgemeine Auffangtatbestände ausreichen, hängt auch von der Intensität etwaiger Grundrechtsbeeinträchtigungen und daraus folgenden Anforderungen an die Normenbestimmtheit und Normenklarheit ab.⁴² Je sensibler der Bereich ist, in den durch öffentliche Datenverarbeitung eingegriffen wird, desto höher sind die Anforderungen an die Ausgestaltung der rechtfertigenden Norm.⁴³ Die weiteren in Art. 6 Abs. 3 DSGVO erwähnten Kriterien sind jedoch fakultative Angaben, z.B. Art der Daten, Reichweite der Zweckbindung, Speicherfristen.

Zunächst ist festzustellen, dass § 3 Abs. 2 PWTG-RegE im öffentlichen Interesse liegt. Es ist nicht immer einfach für Bürger, politische Anzeigen zu erkennen und ihre demokratischen Rechte in informierter Weise auszuüben (vgl. EG 4 S. 1 TTPW-VO). Daher bezweckt die TTPW-VO zur Transparenz politischer Werbung beizutragen (s.o.), was ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses darstellt. Damit liegt auch § 3 Abs. 2 PWTG-RegE im öffentlichen Interesse, da sie die adäquate und effektive Überwachung der Transparenzvorschriften der

³⁸ Zur datenschutzrechtlichen Einordnung der Verarbeitung von Nutzungsdaten durch Akteure der Werbebranche, s. *Mehlan*, MMR, 2023, 552.

³⁹ Da es hier um die Datenverarbeitung durch Behörden geht, ist Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO einschlägig, s. *Roßnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, DSGVO Art. 6 Abs. 1 Rn. 56.

⁴⁰ *Heberlein*, in: Ehmman/Selmayr, 3. Aufl. 2024, DS-GVO Art. 6 Rn. 60.

⁴¹ *Frenzel*, in: Paal/Pauly, 4. Aufl. 2026, VO (EU) 2016/679 Art. 6 Rn. 25.

⁴² *Albers/Veit*, in: BeckOK DatenschutzR, 55. Ed. 1.2.2026, DSGVO Art. 6 Rn. 80.

⁴³ *Schulz*, in: Gola/Heckmann, 3. Aufl. 2022, DSGVO Art. 6 Rn. 57.

TTPW-VO bezweckt. Zu bezweifeln ist jedoch, ob § 3 Abs. 2 PWTG-RegE klar und präzise genug und seiner Anwendung entsprechend ausreichend vorhersehbar formuliert wurde. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 PWTG-RegE sind sehr weit gefasst. Es sind keine Einschränkungen auf bestimmte Nutzerkonten oder sonstigen Eingrenzungen vorgesehen. Weder ist es klar, ob Konten der Verbreiter politischer Werbung oder auch der Empfänger gemeint sind, noch ob auch „private“ dazu zählen sollen. Es wird auch nicht bestimmt, welche Art von Bestands- und Nutzungsdaten verarbeitet werden können.

Außerdem ist zu überlegen, ob es mit Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO konform wäre, die Einzelheiten einer Zusammenarbeit, die auch Datenverarbeitungen umfasst, in einer Verwaltungsvereinbarung zu konkretisieren, wie es § 3 Abs. 2 PWTG-RegE vorsieht.⁴⁴ Als Rechtsvorschrift i.S.d. Art. 6 Abs. 3 DSGVO kommen neben formellen Gesetzen grundsätzlich auch untergesetzliche Erlaubnistatbestände in Betracht, also Rechtsverordnungen und Satzungen, soweit diese auf eine durch formelles Gesetz vorgegebene Ermächtigungsgrundlage zurückgeführt werden können und dem Wesentlichkeitsgrundsatz hinreichend Rechnung getragen wird (vgl. EG 41 S. 1 DSGVO).⁴⁵ Dabei müssen Rechtsnormen eine unmittelbare Außenwirkung haben.⁴⁶ Dagegen sind allein verwaltungsintern wirkende Vorschriften wie beispielsweise Richtlinien oder Dienstanweisungen nicht ausreichend.⁴⁷ Eine Verwaltungsvereinbarung, wie in § 3 Abs. 2 PWTG-RegE vorgesehen, ist eine bindende staatsvertragliche Kooperation, wobei es keiner parlamentarischen Zustimmung bedarf.⁴⁸ Eine Verwaltungsvereinbarung kommt in sehr unterschiedlicher Ausgestaltung vor, z.B. zwischen verschiedenen Rechtsträgern (z.B. Bund und Ländern) oder unterschiedlichen Organen innerhalb einer juristischen Person des Öffentlichen Rechts.⁴⁹ § 3 Abs. 2 PWTG-RegE stellt eine Ermächtigungsgrundlage für die Verwaltungsvereinbarung dar. Verwaltungsvorschriften haben jedoch i.d.R. nur eine mittelbare Außenwirkung, die durch die Selbstbindung der Verwaltung erzeugt wird und sind damit keine geeignete Rechtsgrundlage i.S.d. Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO.

c. Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, Art. 9 DSGVO

Zu beachten ist, dass insoweit die personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit politischer Werbung verarbeitet werden, häufig besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO vorliegen, deren Verarbeitung grundsätzlich verboten ist. Zu den besonderen Kategorien zählt etwa auch die „politischen Meinung“ selbst, die weit auszulegen ist, um die Grundlagen der politischen Meinungsbildung möglichst umfassend zu

⁴⁴ Zu beachten ist, dass auch in § 19 Abs. 6 DDG ist eine Verwaltungsvereinbarung vorgesehen ist. Im Unterschied zur in § 19 Abs. 6 DDG geregelten Möglichkeit der Konkretisierung der Zusammenarbeit in einer Verwaltungsvereinbarung, die nur den „Informationsaustausch“ betrifft, stellt § 3 Abs. 2 PWTG-RegE aber eine datenschutzrechtliche Ermächtigungsgrundlage dar (vgl. Wortlaut § 3 Abs. 2 S. 2 PWTG-RegE „Daten- und Informationsaustausch; § 3 Abs. 3 S. 1 PWTG-RegE „einschließlich personenbezogener Daten“).

⁴⁵ Schulz, in: Gola/Heckmann 3. Aufl. 2022, DSGVO Art. 6 Rn. 56.

⁴⁶ Frenzel, Paal/Pauly, 4. Aufl. 2026, VO (EU) 2016/679 Art. 6 Rn. 35.

⁴⁷ Schulz, in: Gola/Heckmann 3. Aufl. 2022, DSGVO Art. 6 Rn. 56.

⁴⁸ Rudolf, in: Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB § 141 Rn. 57f.; Masing, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz VerfassungsR-HdB § 2 Rn. 33.

⁴⁹ Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 54 Rn. 82.

schützen.⁵⁰ Entsprechend dieses weiten Verständnisses sind lediglich Meinungen über rein kommerzielle Sachverhalte ohne Bezug zur freiheitlich-demokratischen Gesellschaft sowie ausschließlich privatnützige Meinungen nicht von Art. 9 Abs. 1 DSGVO erfasst.⁵¹ Zudem sind häufig auch andere Kategorien aus Art. 9 Abs. 1 DSGVO im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung von politischer Werbung betroffen, z.B. die religiöse oder weltanschauliche Überzeugung, Gewerkschaftszugehörigkeit oder sexuelle Orientierung.

Die Datenverarbeitung kann jedoch gem. Art. 9 Abs. 2 DSGVO ausnahmsweise gestattet sein, wenn z.B. die betroffene Person den fraglichen Inhalt offensichtlich öffentlich gemacht hat (Art. 9 Abs. 2 lit. e DSGVO)⁵² oder die Verarbeitung auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts eines Mitgliedstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht, aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO).

7. Vereinbarkeit mit höherrangigem deutschen Recht

Außerdem ist zu prüfen, ob der Gesetzentwurf gegen höherrangiges deutsches Recht, also Verfassungsrecht, verstößt. Bestimmte Problemlagen der TTPW-VO, wie insbesondere ihr weiter Anwendungsbereich sowie begriffliche Unschärfen,⁵³ sollten keinen unreflektierten Eingang in das nationale Durchführungsgesetz finden. Soweit die Verordnung selbst Umsetzungsspielräume eröffnet oder Abweichungsmöglichkeiten vorsieht, ist im Rahmen der nationalen Umsetzung zu prüfen, ob und inwieweit eine unkritische Übertragung vermieden und stattdessen eine Ausgestaltung vorgenommen werden kann, die insbesondere die Besonderheiten des deutschen Verfassungsrechts widerspiegelt. Vor allem der verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechtsschutz und der besondere Schutz der Parteien aus sind zu gewährleisten.

a. Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes, Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG

Insbesondere die besondere Stellung politischer Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG sollte bei der Ausgestaltung des PWTG beachtet werden. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Durch diese Vorschrift werden sie als für die politische Willensbildung des Volkes notwendig anerkannt.⁵⁴ Unter dem politischen Willensbildung ist der Prozess der Formung von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen in Bezug auf die Erhaltung, Veränderung oder Beseitigung der in einem Gemeinwesen bestehenden Verhältnisse zu verstehen.⁵⁵ Die Zulässigkeit der parteilichen Einflussnahme zeichnet die freiheitliche Demokratie gerade aus.⁵⁶ So wird den Parteien durch Art. 21 Abs. 1

⁵⁰ *Rapp/Roßnagel/Franke*, ZD 2023, 247 (248).

⁵¹ *Rapp*, KommJur 2025, 201 (204) mwN.

⁵² Dazu: *Hornung/Gilga*, CR 2020, 367.

⁵³ Vgl. *Kalveram*, NJW 2024, 3702 Rn. 13; *Flint*, ZUM 2024, 583 (586).

⁵⁴ *Koch*, in: *Sachs*, 10. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 5.

⁵⁵ *Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, 108. EL August 2025, GG Art. 21 Rn. 155.

⁵⁶ *Dreier*, Grundgesetz/Morlok, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 21.

S. 1 GG eine zentrale Rolle im demokratischen System zuerkannt.⁵⁷ Aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG folgt die Aufgabe, dass Parteien ihre Werte, Ziele und Forderungen zu kommunizieren.⁵⁸ Diese Aufgabe kann auch durch die verschiedenen Formen politischer Werbung wahrgenommen werden, sogar durch das sog. *Microtargeting*.⁵⁹ Sie muss grundsätzlich frei von staatlicher Einwirkung verlaufen.⁶⁰

Parteien können Sponsoren i.S.d. Art. 3 lit. TTPW-VO sein. In der TTPW-VO gelten für Sponsoren eine Reihe von Verpflichtungen und Verboten, die teilweise sehr einschneidend sind. Z.B. ist die Erbringung politischer Werbedienstleistungen für drittstaatliche Sponsoren in den letzten drei Monaten vor einer Wahl oder einem Referendum gem. Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO grundsätzlich verboten.⁶¹ Zudem müssen Sponsoren gem. Art. 7 Abs. 3 TTPW-VO Anbietern politischer Werbedienstleistungen bestimmte Informationen zur Verfügung stellen. Auch sind in der TTPW-VO und im PWTG-RegE Aufsichtsmaßnahmen enthalten, die gegenüber Sponsoren wirken sollen (s.o.). Zu beachten ist, dass auch formelle Vorgaben und Transparenzpflichten dazu geeignet sein können, die freie Ausübung dieser Aufgabe zu beeinträchtigen, da Parteien vor allem aufgrund unklarer Rechtslage oder befürchteter Sanktionen (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 4 PWTG-RegE) ihre politische Werbung einschränken (sog. *Chilling Effect*).⁶² Trotz der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG muss diesen gegenüber nicht gänzlich auf Verpflichtungen und Überwachungsmaßnahmen verzichtet werden. Insbesondere das Ziel der Transparenz der Finanzierung politischer Werbung kann erst recht zur Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Aufgabe der Beeinflussung der politischen Willensbildung des Volkes beitragen. Die Vorschriften müssen jedoch den Wesenskern des Schutzes aus Art. 21 Abs. 1 GG achten und verhältnismäßig ausgestaltet sein.⁶³

Zum Schutz der Rechte von Sponsoren sieht Art. 22 Abs. 5 lit. b TTPW-VO jedenfalls vor, dass diese zur Abhilfe aufzufordern sind. Dies wurde in § 8 Abs. 2 S. 1 PWTG-RegE umgesetzt. Jedoch ist das Erfordernis der Abhilfeaufforderung sehr knapp formuliert. Gerade hier würde ein Ausgestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bestehen, um die Vorgabe aus Art. 22 Abs. 5 lit. b TTPW-VO möglichst effektiv umzusetzen. Daher sollten Elemente, die eine Abhilfeverlangen mindestens erfüllen muss, in § 8 Abs. 2 S. 2 PWTG-RegE inkludiert werden. Um einen *Chilling Effect* zu vermeiden, wäre es außerdem sinnvoll, erst bei einem wiederholten Verstoß ein Bußgeld anzudrohen (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 4 PWTG-RegE).

b. Kommunikationsgrundrechte, Art. 5 Abs. 1 GG

Schließlich sind auch Grundrechte der betroffenen Personen zu achten, vor allem die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG (bzw. Art. 11 Abs. 1 GRCh und Art. 10 Abs. 1 EMRK). Politische Werbung kann einerseits zur politischen Willensbildung der Bürger

⁵⁷ *Michl/Mittrop*, in: Michl, Wahlrecht, C. Rn. 18.

⁵⁸ *Ipsen*, in: Ipsen, ParteienG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rz. 12.

⁵⁹ *Gilga/Panahi/Schindler*, CR 2024, 416 (417); A.A. Caspar, ZRP 2024, 90 (92).

⁶⁰ *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 108. EL August 2025, GG Art. 21 Rn. 155.

⁶¹ Dazu: *Panahi/Schindler*, K&R 2024, 621 (623).

⁶² *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 108. EL August 2025, GG Art. 5 Abs. 1 Rn. 86.

⁶³ Vgl. zu den Schranken der Parteienfreiheit, *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 117.

beitragen und ist damit durch die Kommunikationsgrundrechte geschützt.⁶⁴ Andererseits kann politische Werbung, wenn sie etwa Informationsmanipulation beinhaltet, den freien Prozess der Meinungsbildung sowohl auf individueller als auch gesellschaftlicher Ebene beeinträchtigen.⁶⁵

Problematisch sind hier die Abgrenzungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Begriff der politischen Werbung nach Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO. Dies nicht nur für politische Influencer, Journalisten, NGOs und andere Organisationen, die zielgerichtet politische Inhalte verbreiten, herausfordernd und könnte zu einem *Chilling Effect* führen. Auch einfache Nutzer könnten davon absehen politische Meinungsäußerungen zu tätigen, weil sie befürchten in den Anwendungsbereich der Verordnung zu fallen und schlimmstenfalls sanktioniert zu werden. Zu beachten ist, dass nicht nur entgeltliche Werbung in den Anwendungsbereich der die TTPW-VO fällt, sondern irgendeine Art von Gegenleistung ausreicht (s.o.).⁶⁶ Zu beachten ist, dass auch formelle Vorgaben und Transparenzpflichten dazu geeignet sein können, die freie Ausübung der Meinungsfreiheit der Bürger zu beeinträchtigen, da diese aufgrund einer unklaren Rechtslage oder befürchteten Sanktionen (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 4 PWTG-RegE) auf politische Meinungsäußerungen verzichten könnten. Die Pflichten der TTPW-VO können so massive Auswirkungen auf den Umgang mit politischen Inhalten insgesamt haben und den politischen Diskurs generell schwächen.

Zum Schutz der genannten Personenkreise ist es erforderlich, dass die behördliche Auslegung des Begriffs für die Öffentlichkeit transparent gemacht wird und potenzielle Adressaten von Nicht-Adressaten abgegrenzt werden. Bislang sieht der PWTG-RegE lediglich vor, dass der DSC von den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder behandelte Fragen zur einheitlichen Auslegung des Begriffs der politischen Werbung nach Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO in seinen nach § 17 DDG jährlich zu erstellenden Tätigkeitsbericht aufnehmen soll (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 PWTG-RegE). Dies ist mit Blick auf die herrschenden Unsicherheiten nicht ausreichend. Für etwaige Adressaten der Maßnahmen ist es nicht zumutbar, dass sie erst im Jahres-Zyklus über die behördliche Auslegung wichtiger Begriffe informiert werden. Daher sollte zusätzlich zu der Angabe im Tätigkeitsbericht des DSC nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 PWTG-RegE ein Leitfaden des DSC als öffentlich zugängliche Auslegungshilfe erstellt werden, der diese Fragen so früh wie möglich klärt. Da es sich um komplexe Auslegungsfragen mit potenziell schwerwiegenden Konsequenzen handelt, sollte auch der Beirat nach § 17 DDG in die Erstellung des Leitfadens eingebunden werden.

Auch die Anforderungen an Warnungen an die Anbieter politischer Dienstleistungen gem. § 8 Abs. 2 S. 2 PWTG-RegE sollten konkretisiert werden. Um einen *Chilling Effect* zu vermeiden, sollten Warnungen i.S.d. § 8 Abs. 2 S. 2 PWTG-RegE etwa folgende Mindestanforderungen enthalten: die Angabe der konkreten betroffenen Werbeanzeige, sonstige Tatsachen und Umstände, aus denen sich der Vorwurf ergibt, die Angabe der entsprechenden Vorschrift, die verletzt wurde.

⁶⁴ Panahi/Schindler, K&R 2024, 621 (621).

⁶⁵ Vgl. Duda/Evans/Rostalski, ZfDR 2024, 365 (368 ff.).

⁶⁶ Kalveram, NJW 2024, 3702 Rn. 10.