



Ausschussdrucksache 21(23)64

vom 15. März 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen

Prof. Dr. Christoph Fiedler, Medienverband der freien Presse und
Helmut Verdenhalven, Bundesverband Digitalpublisher und
Zeitungsverleger (BDZV)

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

Prof. Dr. Christoph Fiedler

Rechtsanwalt

Geschäftsführer Europa- und Medienpolitik
MVFP Medienverband der freien Presse e. V.

Vice President & Chairman Legal Affairs
EMMA European Magazine Media Association

Honorarprofessor an der Universität Leipzig

Helmut Verdenhalven

Rechtsanwalt

Leiter Abteilung Medienpolitik

Mitglied der Geschäftsführung
Bundesverband Digitalpublisher und
Zeitungsverleger e. V. (BDZV)

Berlin, 13. März 2026

Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales und
Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages
am 18. März 2026
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 v. 11.2.2026

**I. Notwendigkeit und Zulässigkeit der Sicherstellung der Presse- und
Medienfreiheit durch den Deutschen Bundestag bei der staatlichen
Überwachung und Sanktionierung der Verordnung (EU) 2024/900**

1. Vorab erlauben wir uns den Hinweis auf einen Vorgang, der nach Ansicht einiger Beobachter als medienpolitischer Skandal zu werten war, wie aber vieles andere im Brüsseler Politikbetrieb weitgehend unbemerkt geblieben ist. Im Gesetzgebungsverfahren zum Erlass der Verordnung (EU) 2024/900 – im Folgenden TTPW-VO – verfolgten wichtige Teile des Gesetzgebers und insbesondere die EU-Kommission lange Zeit die Absicht, redaktionelle Inhalte digitaler Presse mit wahlrelevanten Tatsachenberichten oder wahlrelevanten Meinungsäußerungen als Wahlwerbung

einzuordnen und so einen Kernbereich der Pressefreiheit, wie sie die freiheitlichen Demokratien mühsam erkämpft haben, zu konterkarieren. Digitale Tatsachenberichte über Kandidaten mit potenzieller Wahlrelevanz wären ebenso Wahlwerbung gewesen wie wahlrelevante Meinungsäußerungen, etwa ein digital verbreiteter Leitartikel für oder gegen bestimmte Kandidaten oder Parteien. Lediglich redaktionelle Äußerungen politischer Meinungen wären allein in der gedruckten Presse oder im Fernsehen ausgenommen gewesen. Letztlich konnte erst im Trilog erreicht werden, dass redaktionelle Inhalte „ungeachtet des Mediums, in dem sie geäußert werden“, keine politische Werbung sind.

2. Die Verordnung (EU) 2024/900 – im Folgenden TTPW-VO – enthält umfangreiche und komplizierte sowie mit hohen Geldbußen bewehrte Regulierungen medialer Werbung zu politischen Zwecken, die für die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage eine besondere Belastung darstellen. Unsere Mitglieder unterliegen, wenn sie politische Werbung weiter schalten wollen, einer Vielzahl von Prüf-, Dokumentations-, Aufbewahrungs- und sonstigen Pflichten unter Einschluss der Schaffung einer Meldestelle sowie vielfachen Auskunftspflichten über zurückliegende Werbung. Zu den dadurch entstehenden Kosten kommen erhebliche Haftungsrisiken aufgrund der Komplexität und Detailliertheit der Verpflichtungen sowie des Fehlens einer wenigstens für die Vergangenheit Rechtssicherheit schaffenden kurzen Verjährungsfrist hinzu. Medien sind diejenigen Akteure, die den wohl intensivsten Belastungen dieses – aus Sicht der Verlage und übrigens auch nicht weniger Europapolitiker – misslungenen Bürokratiemonsters ausgesetzt sind. Denn die Presseunternehmen sind bei politischer Werbung in ihren digitalen und gedruckten Publikationen sogenannte „Herausgeber politischer Werbung“, die „zusätzlich zu den Transparenz- und Sorgfaltspflichten, die für alle Anbieter politischer Werbeleistungen gelten, den besonderen Verpflichtungen gemäß Kapitel II“ unterliegen (Mitteilung der Kommission v. 8.10.2025, C(2025) 6829 final, S. 41).

Das Risiko, mit Blick auf Werbetransparenzverpflichtungen für beachtliche Zeiträume intensiven staatlichen Kontroll- und Bußgeldverfahren ausgesetzt zu sein, die zu erheblichen Eingriffen, Zwangsmaßnahmen und Bußgeldern führen können, wie sie selbst bei rechtswidrigen redaktionellen Artikeln infolge der in Deutschland bislang durch die zuständigen Gerichte im Großen und Ganzen realisierten Pressefreiheit sehr unwahrscheinlich sind, erscheint umso bedenklicher, als die Einleitung und Durchführung behördlicher Verfahren gegen Pressepublikationen sehr viel anfälliger für unausgesprochene und damit auch politisch motivierte Entscheidungen sind.

3. Vor diesem Hintergrund (soeben 2. und oben 1.) ist es umso wichtiger, dass der nationale Gesetzgeber klarstellt, dass beim Vollzug der TTPW-VO die Freiheit der Presse und insbesondere der Redaktionen wenigstens in Deutschland umfassend und zweifelsfrei geschützt bleibt. Das muss für die Aufsicht über alle für die Presse relevanten Verpflichtungen der TTPW-VO gelten, und zwar unabhängig davon, ob es um die Verpflichtung geht, Wahlwerbung als solche zu kennzeichnen und nicht

irreführend als unbezahlten redaktionellen Inhalt erscheinen zu lassen oder ob Verpflichtungen der Presse als bloße Verbreiter, d. h., als „Anbieter politischer Werbeleistungen“ und „Herausgeber politischer Werbung“ Dritter in Frage stehen.

4. Der Bundestag ist auch in der Lage, einen solchen Schutz der Presse und anderer Medien gegen Zwangsmaßnahmen wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen gesetzlich vorzugeben.

Zwar hat der Deutsche Bundestag nach Ansicht der Bundesregierung in der Frage des Ob und des Wie einer detaillierten staatlichen Regelung und Überwachung politischer Werbung für Wahlen zum Deutschen Bundestag keine größere Rolle als die, „zusätzliche gesetzliche Durchführungsbestimmungen“ zu erlassen (BT-Drs. 21/4089, S. 2). Diese Interpretation der Gesetzgebungskompetenzen zwischen EU und Mitgliedsstaaten mag verwundern: Wenn nicht die Entscheidung über Bedingungen der Zulässigkeit öffentlicher wahlrelevanter Kommunikation im Vorfeld der Wahl für das Parlament eines Staates in die Zuständigkeit dieses Staates fällt, was dann?

Auf die Frage der EU-Kompetenz für Regelungen zum Wahlkampf für den Deutschen Bundestag kommt es jedoch für unser Thema nicht an.

Denn die TTPW-VO überlässt es dem Bundestag jedenfalls, die Einhaltung der bundesdeutschen Presse- und Meinungsfreiheit bei der Durchführung der TTPW-VO sicherzustellen: Erwägungsgrund 50 der TTPW-VO stellt ausdrücklich fest, dass die Verordnung die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die der Meinungs-, Presse- und sonstigen Medienfreiheit des jeweiligen Mitgliedsstaates widersprechen.

II. Aufsicht über Verpflichtungen der Presse und anderer Medien mit Bezug zu politischer Werbung ist Medienrecht und Ländersache

Der erste, wenn auch nicht ausreichende Schritt zum Schutz der Presse und anderer Medien sollte darin bestehen, die Aufsicht über die Einhaltung der TTPW-VO durch Presse und andere Medien vollständig den Ländern zu überlassen.

Die Regelung der staatlichen Aufsicht über die Presse und andere redaktionelle Medien ist für alle Anforderungen der TTPW-VO eine presse- und medienrechtliche Frage, die der Bund, wenn ihm an einem kohärenten Schutz von Presse- und Medienfreiheiten liegt, schon aus medienpolitischen Gründen den Ländern einräumen sollte. Das gilt unabhängig davon, dass die Gesetzgebungskompetenz für diese Aufsichtsregelungen über die Presse und andere Medien auch verfassungsrechtlich den Ländern zustehen sollte.

1. Wir begrüßen, dass § 2 Abs. 2 Nr. 1 iVm § 1 Nr. 3 PWTG-E die Regelung der Aufsicht über die Anforderungen aus **Art. 11 und Art. 12 TTPW-VO** gegenüber Presse und anderen Medien vollständig den Ländern überlässt, und zwar unter Einschluss der insbesondere bei Direktvermarktung verbreiteten Konstellation, dass Verlage zugleich auch Hosts der in ihren digitalen Publikationen veröffentlichten Werbemittel iSv Art. 3 g) iii) der Verordnung (EU) 2022/20265 und damit Diensteanbieter iSv § 1 Nr. 3 PWTG-E sind.

2. Wir bedauern, dass der Regierungsentwurf zum PWTG nach unserem Eindruck zwar auch die Aufsicht über die Einhaltung der Anforderungen aus **Art. 7 – 10, 13 – 17 und 21 TTPW-VO** durch Presse und andere Medien insgesamt NICHT der Koordinierungsstelle für digitale Dienste in der Bundesnetzagentur – im Folgenden: Koordinierungsstelle – zuweisen wollte, dass dies aber nicht vollständig gelungen zu sein scheint.

Denn § 2 Abs. 2 Nr. 1 PWTG-E weist der Koordinierungsstelle die Aufsicht hinsichtlich der Art. 7 – 10, 13 – 17 und 21 zwar nur für „Diensteanbieter“ zu, die in § 1 Nr. 3 PWTG-E als Anbieter von Vermittlungsdiensten iSv Art. 3 g) VO (EU) 2022/2065 definiert werden, und geht dabei offenbar davon aus, dass damit Presse und andere Medien bei der Schaltung politischer Werbung nicht erfasst werden. Tatsächlich ist die Schaltung von Anzeigen durch digitale Presse kein Vermittlungsdienst der „reinen Durchleitung“ (Access-Provider) und auch keine „Caching“-Leistung. Wohl aber kann es sich auch um einen ‚„Hosting“-Dienst handeln, der darin besteht, von einem Nutzer bereitgestellte Informationen in dessen Auftrag zu speichern‘ (Art. 3 g) iii) VO (EU) 2022/2065). Es gibt zwar Werbung in digitalen Pressepublikationen, die nicht von dem jeweiligen Presseverlag gehostet wird, sondern von einem dritten Werbepartner, der sie für den Zweck der Anzeige im digitalen Presseprodukt erst im Zeitpunkt des Seitenaufrufes durch den Nutzer über eine Schnittstelle in die Publikation einspielt. Es gibt aber ebenso Werbung in digitalen Pressepublikationen, bei der der Presseverlag das Werbemittel unter eigener Kontrolle speichert und ausspielt. Der Presseverlag ist dann auch schon als Host des dezidierten Werbemittels „Diensteanbieter“ iSv § 2 Abs. 2 Nr. 1 PWTG-E und dürfte damit für die Anforderungen aus Art. 7 – 10, 13 – 17 und 21 – zusätzlich zu der Länderaufsicht – unter die Aufsicht der Koordinierungsstelle fallen. Das damit geschaffene Risiko einer doppelten Aufsicht ist offenbar nicht gewollt und verfehlt. Deshalb bedarf es der Klarstellung in § 1 Nr. 3 oder § 2 Abs. 2 Nr. 1 PWTG-E, dass Medien, die politische Werbung verbreiten, auch dann nicht von der Koordinierungsstelle beaufsichtigt werden, wenn sie für diese Werbung eine Vermittlungsleistung erbringen, die im Übrigen von der Koordinierungsstelle überwacht würde.

So könnte bspw. § 1 Nr. 3 PWTG-E am Ende des unveränderten Textes wie folgt ergänzt werden: „..., mit Ausnahme einer Hosting-Leistung für politische Werbung, die ein Medienanbieter im Rahmen der Verbreitung der Werbung in seinen Medien erbringt.“

Oder § 2 Abs. 2 Nr. 1 könnte am Ende des unveränderten Textes wie folgt ergänzt werden: „...*, soweit der Diensteanbieter nicht zugleich Mediendiensteanbieter ist und die Vermittlung im Rahmen einer Werbedienstleistung als Mediendiensteanbieter erbringt.*“

3. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 PWTG-E in Verbindung mit Art. 22 Abs. 4 S. 1 TTPW-VO beaufsichtigt die Koordinierungsstelle nur Diensteanbieter hinsichtlich der Verpflichtungen aus **Art. 5 und Art. 20**, soweit nicht für Art. 20 schon der Bundesbeauftragte für Datenschutz nach § 2 Abs. 1 PWTG-E zuständig ist. Auch hier sollen so Presse und andere Medien bei der Schaltung politischer Werbeanzeigen offenbar nicht erfasst werden, würden aber in den Fällen, in denen sie auch einen Vermittlungsdienst für die von ihnen verbreitete politische Werbung erbringen, als Diensteanbieter im Sinne der Norm zu qualifizieren sein. Deshalb sollten auch hier Presse und andere Medien zweifelsfrei ausgeschlossen werden (siehe Vorschlag zu oben 2.).

4. Für die Aufsicht über **Art. 18 und Art. 19 TTPW-VO** sind schon nach Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO diejenigen Datenschutzaufsichtsbehörden zuständig, die für die Überwachung der Datenschutzgrundverordnung zuständig sind. Das sind im Falle der Presse und anderen privaten Medien Landesbehörden.

III. Keine Erweiterung der Durchsuchungs- und Beschlagnahmefugnisse gegenüber Presse und anderen Medien, jedenfalls aber Wahrung von § 53 Abs. 1 Nr. 5, § 97 Abs. 5 und § 102 ff StPO

Wenn die Aufsicht über alle Anforderungen der TTPW-VO an die Schaltung politischer Werbung durch Presse und andere Medien der Regelung durch die Landesgesetzgeber überlassen würde, hätten Bundesbehörden keine Zuständigkeit gegenüber Medien. Dann, so könnte man meinen, müsste auch das TTPWG keine Begrenzungen von Eingriffsbefugnissen zum Schutz der Medien vorsehen. Diese Meinung teilen wir nicht.

Denn zum einen sieht der Entwurf bisher keinen klaren Ausschluss aller Medien aus der Aufsicht von Bundesbehörden vor (oben II.). Und zum anderen dürften auch im Falle der Zuständigkeit von Landesbehörden über Verweisketten bundesgesetzliche Konkretisierungen der Eingriffsbefugnisse zur Anwendung kommen. So verweist Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO auf Art. 58 Datenschutzgrundverordnung und damit auf Konkretisierungen im Bundesdatenschutzgesetz. Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO verweist über die entsprechende Anwendbarkeit des Art. 51 VO (EU) 2022/2065 auf das Digitale-Dienst-Gesetz (DDG). Und auch die Eingriffsbefugnisse der §§ 5 ff. PWTG-E mögen ggf. von Landesregelungen in Bezug genommen werden.

Deshalb ist es angezeigt, für die jeweiligen bundesgesetzlich konkretisierten Eingriffsbefugnisse im Falle der Anwendung zum Zweck der Durchsetzung der TTPW-VO gegenüber Presseverlagen und anderen redaktionelle Medien die notwendigen Schutzvorkehrungen für Presse- und Medienfreiheit sicherzustellen.

1. Die Einführung der spezifischen Transparenzregelungen für Werbung mit politischen Inhalten ergibt keine objektiv nachvollziehbare Notwendigkeit, die bestehenden staatlichen Eingriffsbefugnisse gegenüber der Presse, Verlagen und Medienhäusern sowie Redaktionen zu verschärfen. Insbesondere jede neue Befugnis staatlicher Stellen, in Verlage, Medienhäuser und Redaktionen einzudringen, diese zu durchsuchen und Gegenstände oder Informationen sicherzustellen oder zu beschlagnahmen, erscheint durch keines der gesetzgeberischen Anliegen der TTPW-VO gerechtfertigt.

2. Wir können auch nicht erkennen, dass solche Maßnahmen gegenüber Presseverlagen, Medienhäusern oder Redaktionen durch geltendes EU-Recht angeordnet werden. Aufgrund der besonderen Sensibilität und Gefahr für die selbst im Primärrecht der EU vorhandenen Mediengrundrechte hätte auch der EU-Gesetzgeber solche schwerwiegenden Eingriffsermächtigungen gegenüber der Presse, wären sie gewollt, als solche erkennbar und vor allem mit entsprechenden Sicherungsvorkehrungen normiert.

Ganz im Gegenteil erklärt die TTPW-VO, wie bereits erwähnt, in Erwägungsgrund 50 VO(EU)2024/900 ausdrücklich: „Diese Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, Maßnahmen zu ergreifen, die im Widerspruch zu Grundprinzipien stehen, die sich aus Verfassungsüberlieferungen ergeben und die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit, insbesondere die Freiheit der Presse und die Freiheit der Meinungsäußerung in anderen Medien, betreffen [...].“

Dabei zählt der verfassungsrechtliche Schutz der Presse gegen Durchsuchungen von und Beschlagnahmen in Verlagen zu den zentralen Gewährleistungen jeder Pressefreiheit. Demnach ist der Bundestag ist, wie bereits unter I. erwähnt, durchaus in der Lage, einen solchen Schutz der Presse und anderer Medien gegen Zwangsmaßnahmen wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen vorzugeben.

3. Der Bundesgesetzgeber sollte deshalb im PWTG-E ausdrücklich klarstellen, dass die im Digitale-Dienste-Gesetz, im Bundesdatenschutzgesetz und in §§ 5 ff. PWTG-E konkretisierten Eingriffsbefugnisse für das Betreten von Unternehmen gegen den Willen der Berechtigten, für Durchsuchungen und Beschlagnamen nicht zur Anwendung kommen, wenn es um die Durchsetzung von Bestimmungen der TTPW-VO gegenüber Presseverlagen und anderen Medien geht.

In jedem Fall und als absolutes Minimum sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass auch in Verfahren im Zusammenhang mit Normen der TTPW-VO gleich welcher Natur die

pressfreiheitsschützenden Normen der § 53 Abs. 1 Nr. 5, § 97 Abs. 5 und § 102 ff StPO (Zeugnisverweigerungsrecht, Beschlagnahmeverbot sowie Durchsuchungsvoraussetzungen) vollumfänglich gelten müssen und also weder durch die Aufsicht im Rahmen der TTPW-VO noch durch eine Aufsicht zu sonstigen Normen eingeschränkt oder ausgehebelt bzw. umgangen werden dürfen.