



Fachbereich Europa - EU 6

Transparenz und Targeting politischer Werbung
Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900

Transparenz und Targeting politischer Werbung

Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25

Abschluss der Arbeit: 27. Februar 2026

Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa
WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1. | Einleitung und Fragestellung | 5 |
| 1.1. | Überblick über die TTPW-VO | 5 |
| 1.2. | Überblick über die Fragen des Auftraggebers und Gang der Darstellung | 7 |
| 2. | Definition politischer Werbung | 9 |
| 2.1. | Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO | 10 |
| 2.2. | Politischer Charakter der Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO | 13 |
| 2.2.1. | Personelles Kriterium | 13 |
| 2.2.1.1. | Liste politischer Akteure gemäß Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO | 14 |
| 2.2.1.2. | Fraktionen als politische Akteure? | 15 |
| 2.2.1.2.1. | Verhältnis von Parteien und Fraktionen im nationalen Recht | 17 |
| 2.2.1.2.2. | Fraktionen als politische Akteure gemäß Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO | 19 |
| 2.2.2. | Funktionales Kriterium | 21 |
| 2.2.2.1. | Überblick über das funktionale Kriterium gemäß Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO | 21 |
| 2.2.2.2. | Kriterien gemäß Art. 8 TTPW-VO | 22 |
| 2.3. | Ausnahmen vom Begriff politischer Werbung | 24 |
| 2.3.1. | Rein private oder kommerzielle Botschaften | 24 |
| 2.3.2. | Weitere Ausnahmetatbestände | 25 |
| 2.4. | Ergebnis zu politischer Werbung im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen | 26 |
| 3. | Anwendungsvoraussetzungen für Kapitel II TTPW-VO | 27 |
| 3.1. | Pflichtenauslösendes Kriterium: politische Werbedienstleistungen | 27 |
| 3.1.1. | Ausnahme vom Geltungsbereich bei bestimmten Online-Vermittlungsdiensten | 28 |
| 3.1.2. | Ausnahme für reine Nebendienstleistungen | 29 |
| 3.2. | Verpflichtete Akteure | 31 |
| 3.2.1. | Sponsoren | 31 |
| 3.2.2. | Anbieter politischer Werbedienstleistungen | 32 |
| 3.2.3. | Herausgeber politischer Werbung | 32 |
| 3.3. | Bewertung hinsichtlich der Rolle von Fraktionen | 34 |
| 4. | Pflichten von Sponsoren, Anbietern und Herausgebern politischer Werbung | 35 |
| 4.1. | Pflichten für Sponsoren | 36 |
| 4.2. | Pflichten für Anbieter politischer Werbung | 40 |
| 4.2.1. | Nichtdiskriminierung gemäß Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO | 40 |
| 4.2.2. | Einholung von Erklärungen und vertragliche Vereinbarungen mit Sponsoren gemäß Art. 6 Abs. 2, Art. 7 TTPW-VO | 40 |
| 4.2.3. | Führen von Aufzeichnungen nach Art. 9 TTPW-VO | 41 |
| 4.2.4. | Übermittlung von Informationen an den Herausgeber politischer Werbung | 42 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.2.5. | Weitere Pflichten gemäß Art. 16, 17, 21 TTPW-VO | 43 |
| 4.3. | Pflichten für die Herausgeber politischer Werbung | 44 |
| 4.3.1. | Kennzeichnungen und Transparenzbekanntmachungen nach Art. 11, 12 TTPW-VO | 44 |
| 4.3.1.1. | Erforderliche Informationen gemäß Art. 11, 12 TTPW-VO | 45 |
| 4.3.1.2. | Verantwortlichkeit der Herausgeber politischer Werbung | 46 |
| 4.3.2. | Europäisches Archiv für politische Online-Anzeigen, Art. 13 TTPW-VO | 47 |
| 4.3.3. | Weitere Pflichten aus Art. 14 und Art. 15 TTPW-VO | 49 |
| 5. | Vorgaben nach Kapitel III TTPW-VO (Art. 18 ff. TTPW-VO) | 49 |
| 5.1. | Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO | 51 |
| 5.1.1. | Bestimmung des/der Verantwortlichen | 52 |
| 5.1.2. | Konkrete Erfüllung der Pflichten | 55 |
| 5.2. | Auslegung von Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO | 55 |
| 6. | Rechtsfolgen von Verstößen und Zuständigkeiten gemäß Art. 25 TTPW-VO | 58 |
| 6.1. | Auslegung von Art. 25 Abs. 5 TTPW-VO | 58 |
| 6.2. | Auslegung von Art. 25 Abs. 6, 7 TTPW-VO | 59 |
| 7. | Beispielsszenarien | 60 |

1. Einleitung und Fragestellung

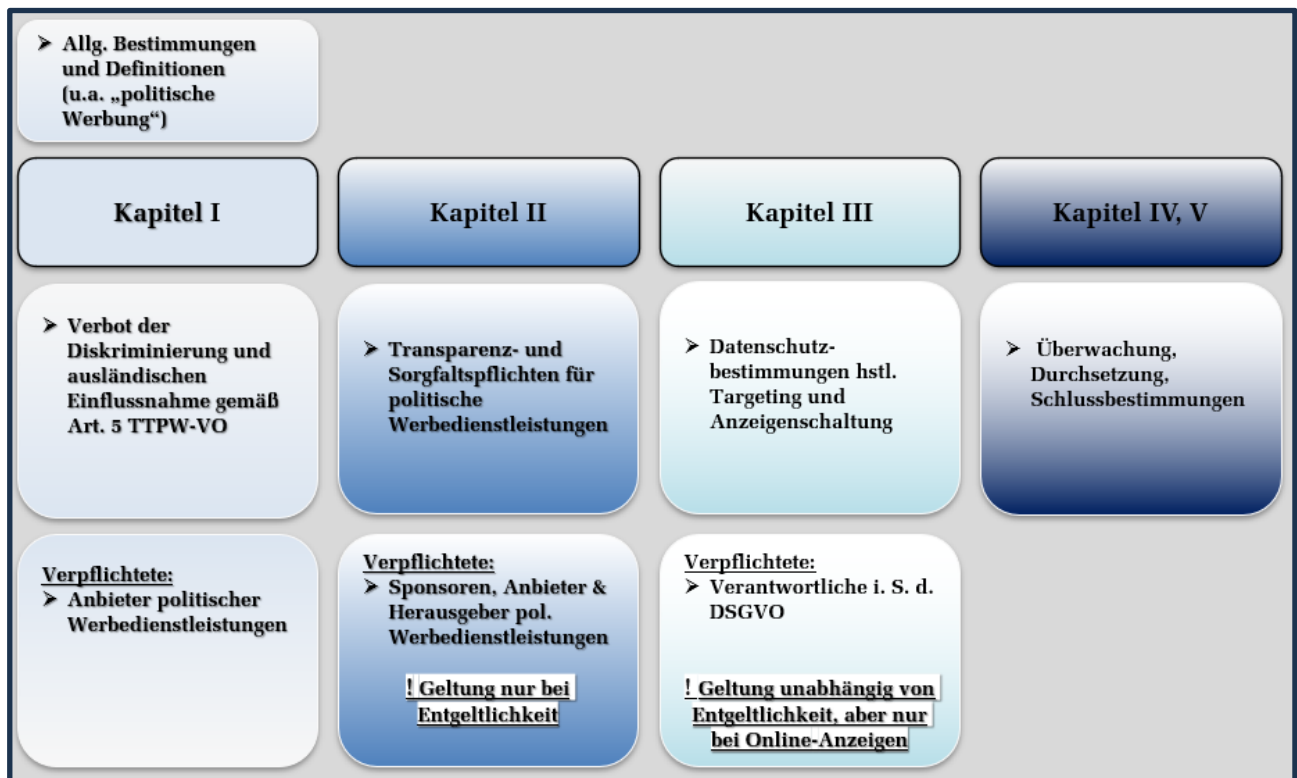
Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereich WD 3) wurden beauftragt, Fragen zur Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TTPW-VO)¹ zu beantworten. Der Auftraggeber möchte insbesondere wissen, ob und inwieweit die TTPW-VO Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen hat.

1.1. Überblick über die TTPW-VO

Die TTPW-VO gilt seit dem 10. Oktober 2025.² Sie stützt sich auf die Datenschutz- und Binnenmarktkompetenz der EU gemäß Art. 16, 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Verordnung zielt auf die Harmonisierung des wachsenden (Online-)Markts für politische Werbung und ein hohes Datenschutzniveau im Zusammenhang mit dem Werbetargeting,³ vgl. Art. 1 Abs. 4, Erwägungsgründe (ErwG) 11, 86 TTPW-VO. Es geht auch darum, politische Entscheidungsprozesse durch ein hohes Transparenzniveau für politische Werbung zu schützen.⁴ Die TTPW-VO ist insofern auch eine Reaktion auf Demokratiegefährdungen durch Desinformation und Wahlbeeinflussung aus Drittstaaten.⁵ Sie steht im Zusammenhang mit früheren EU-Initiativen⁶ und Ereignissen wie bspw. dem Mikrotargeting von Cambridge Analytica im U.S.-Wahlkampf 2016,⁷ dem Brexit-Referendum 2016⁸ oder den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) 2019.⁹

-
- 1 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. März 2024](#).
 - 2 Einzelne Bestimmung (Art. 3, 5 TTPW-VO) haben bereits im April 2024 Geltung erlangt, vgl. Art. 30 TTPW-VO.
 - 3 Siehe zum Targeting: *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3703). Dieses beruhe auf der Sammlung von Informationen über Personen und die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, aus denen bestimmte Schlüsse über die jeweiligen Personen gezogen werden können.
 - 4 Vgl. näher *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (467 f.).
 - 5 *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3703).
 - 6 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 9. März 2022 zur Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union, einschließlich Desinformation (2020/2268(INI)), [P9_TA\(2022\)0064](#).
 - 7 Es wurden in großem Umfang auf Basis von Facebook-Daten Persönlichkeitsprofile der Wähler erstellt, um ihnen abgestimmte, personalisierte Wahlwerbung zuzuspielen. Vgl. *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1308); *Holznapel*, Politische Werbung und Desinformation, [Verfassungsblog v. 13. März 2023](#); *Jarbandhan*, Meta verkündet das Ende politischer Werbung auf seinen Plattformen, MMR-Aktuell 2025, 01401; *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3702).
 - 8 Vgl. *Ruy*, [Did Russia influence Brexit](#), Center for Strategic & International Studies.
 - 9 Vgl. *Scott/Cerulus*, Russian groups targeted EU election with fake news, says European Commission, [Politico v. 14. Juni 2019](#).

Aufbau und Inhalt der TTPW-VO lassen sich wie folgt skizzieren:



Überblick über die TTPW-VO

Die wesentlichen Pflichtenkreise der TTPW-VO sind folgende:

Art. 5 TTPW-VO normiert ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Erbringung politischer Werbedienstleistungen und ein Verbot politischer Werbung aus Drittstaaten im Vorfeld von Wahlen in der EU. Darüber hinaus harmonisiert die TTPW-VO Transparenz- und Sorgfaltspflichten für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen (Kapitel II) sowie den Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren (Kapitel III). Während Kapitel II TTPW-VO nur für entgeltliche Werbedienstleistungen gilt, erfasst Kapitel III TTPW-VO auch „In-House-Tätigkeiten“, beschränkt sich aber auf Online-Anzeigen und gilt nur bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.¹⁰

Zentral für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der TTPW-VO ist das Vorliegen **politischer Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO**.¹¹ Der Regelungsgehalt der TTPW-VO erstreckt sich gemäß Art. 1 Abs. 2 **nicht auf den Inhalt politischer Anzeigen**. Sie lässt außerdem **nationale Vorschriften unberührt**, die die **Durchführung und Finanzierung politischer Kampagnen** regeln. Dies

¹⁰ Vgl. Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 3.

¹¹ *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3704).

schließt allgemeine Verbote oder Beschränkungen politischer Werbung während bestimmter Zeiträume (Stillhaltefristen), Spenden oder Verbote der Nutzung kommerzieller Werbung für Wahlkampfzwecke ein (vgl. ErwG 14 Satz 2 TTPW-VO).

Nach Art. 1 Abs. 2, Abs. 3 TTPW-VO sind außerdem politische Meinungen, die **als Privatpersonen geäußert**¹² werden und **Inhalte, die der redaktionellen Verantwortung unterliegen**¹³ nicht von der TTPW-VO erfasst. Hinsichtlich redaktioneller Inhalte kann etwas anderes gelten, wenn für ihre Ausarbeitung oder Verbreitung oder im Zusammenhang damit eine konkretes Entgelt von Dritten gezahlt geleistet wird.¹⁴

Die TTPW-VO sieht an verschiedenen Stellen **Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)** i. S. d. der Bilanzrichtlinie 2013/34/EU¹⁵ vor.¹⁶

1.2. Überblick über die Fragen des Auftraggebers und Gang der Darstellung

Der Auftraggeber hat eine Reihe von Fragen zur TTPW-VO gestellt. Diese beziehen sich insbesondere darauf, ob und unter welchen Voraussetzungen Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen kann.

Öffentlichkeitsarbeit wird im Folgenden i. S. v. § 55 Abs. 3 Abgeordnetengesetz (AbgG)¹⁷ verstanden. Danach dient die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen der **Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, über Initiativen und Konzepte der Fraktionen sowie der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen**. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahr-

12 Vgl. Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 6.

13 Diese Bereichsausnahme dient dem Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit. Die Durchführungsleitlinien nennen als Beispiele: „Meinungen oder Bewertungen, die im Rahmen einer politischen Debatte oder eines im Fernsehen oder Hörfunk ausgestrahlten Interviews geäußert werden. Spalten für Gastbeiträge, in denen zu aktuellen Gesetzesvorschlägen, politischen Ereignissen oder anderen Entwicklungen Stellung genommen wird“, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 13; Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 10.

14 S. den Überblick bei *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (470).

15 Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates, ABl. L 182, 29. Juni 2013, S. 19 ([konsolidierte Fassung v. 28. Mai 2024](#)).

16 Vgl. den Überblick, Kommission, Mitteilung, Leitlinien zur Unterstützung der Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 50 f.

17 [Abgeordnetengesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 258) geändert worden ist.

nehmung hinsichtlich der Modalitäten frei, wobei § 55 Abs. 3 AbgG ausdrücklich digitale Kommunikation als einen möglichen Informationskanal nennt. Nach § 55 Abs. 3 AbgG müssen die Fraktionen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein und bedürfen sechs Wochen vor Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament eines besonderen parlamentarischen Anlasses für die Öffentlichkeitsarbeit.¹⁸ Die Fraktionen dürfen **nur für diese Informations-tätigkeiten** die ihnen zustehenden Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt verwenden, vgl. § 58 Abs. 1, 4 AbgG. Es ist zwar hinzunehmen, wenn die Öffentlichkeitsarbeit politisch mittelbar auch der Partei zugutekommt.¹⁹ Sie ist aber von Aktivitäten (bspw. in sozialen Medien) abzugrenzen, mit denen direkt für die Partei und Abgeordnete geworben wird. Sofern eine Fraktion für ihre Partei wirbt, handelt es um eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung.²⁰

Die Fragen des Auftraggebers lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wie ist die **Definition politischer Werbung** i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO zu verstehen und kann Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen diesem Begriff unterfallen? (s. dazu im Einzelnen **Ziff. 2.**)
- Welche Rolle spielt das Merkmal „in der Regel gegen Entgelt“? Reicht die Zahlung an Plattformen/Verlage/Druckereien/Verteiler aus, um die Öffentlichkeitsarbeit als politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 3 TTPW-VO einzuordnen? (s. dazu **Ziff. 2.1.**)
- Wie ist der Bezug auf das Ziel in Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO (u. a. Beeinflussung von Wahlen/Referenden oder Rechtsetzungs-/Regulierungsprozessen) auszulegen? Kann es passieren, dass die Öffentlichkeitsarbeit in Zeiten vor einem Wahlkampf als Wahlwerbung klassifiziert wird? (s. dazu **Ziff. 2.2.2.**)
- Wann ist eine **Fraktion** als **Sponsor** anzusehen und wann können **zusätzlich Rollen als Anbieter oder Herausgeber politischer Werbung** in Betracht kommen? (s. dazu **Ziff. 3.3.**)
- Welche **Pflichten** treffen **Sponsoren, Anbieter und Herausgeber** politischer Werbung jeweils **konkret**? (s. dazu **Ziff. 4.**)
- Welche Anzeigen sind in das **europäische Archiv** einzustellen und durch wen? Wie wirkt die Differenzierung zwischen sehr großen Online-Plattformen/Suchmaschinen (DSA-Archiv) und anderen Herausgebern (72-Stunden-Einstellung) praktisch? (s. dazu **Ziff. 4.3.2.**)
- Wie sind die Voraussetzungen des **Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO** zu erfüllen und nachzuweisen (s. dazu **Ziff. 5.1.**)

18 Hervorhebungen hinzugefügt.

19 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen – Verfassungsrechtliche Anforderungen, [WD 3- 3000 - 077/24](#), 13. August 2024, S. 10.

20 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen – Verfassungsrechtliche Anforderungen, [WD 3- 3000 - 077/24](#), 13. August 2024, S. 10.

-
- Wie ist das Verbot in Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO auszulegen? (s. dazu **Ziff. 5.2.**)
 - Welche Rechtsfolgen hat die Einstufung bestimmter Verstöße als „**besonders schwerwiegend**“ gemäß **Art. 25 Abs. 5 TTPW-VO**? (s. dazu **Ziff. 6.1.**)
 - Welche **Zuständigkeiten** ergeben sich für Verstöße im Bereich Targeting/Anzeigenschaltung gemäß **Art. 25 Abs. 5, 6 TTPW-VO** im Verhältnis zur Datenschutzgrundverordnung²¹ (DSGVO)? (s. dazu **Ziff. 6.1.**)
 - Darüber hinaus nennt der Auftraggeber **Beispielsszenarien** und bittet um Prüfung, ob sie typischerweise der TTPW-VO unterfallen (s. dazu **Ziff. 7.**)

Die nachfolgende Darstellung nimmt insbesondere auf die von der **Europäischen Kommission** (Kommission) erarbeiteten „**Leitlinien zur Unterstützung der Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung**“²² (im Folgenden: Durchführungsleitlinien der Kommission) Bezug. Es ist zu beachten, dass diese Leitlinien nicht verbindlich sind. Sie sollen als praktische Anleitung für die zuständigen Behörden und die verschiedenen von der Verordnung erfassten Akteure dienen.²³ **Abschließend kann über die Auslegung der TTPW-VO nur der Gerichtshof der Europäischen Union entscheiden.**

2. Definition politischer Werbung

Der Auftraggeber möchte wissen, wie der **Begriff der politischen Werbung** i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO zu verstehen ist. Insbesondere geht es darum, ob und unter welchen Voraussetzungen die **Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen** i. S. v. § 55 Abs. 3 AbgG (s. Ziff. 1.2.) unter den Begriff der politischen Werbung und damit in den Anwendungsbereich der TTPW-VO fallen kann.

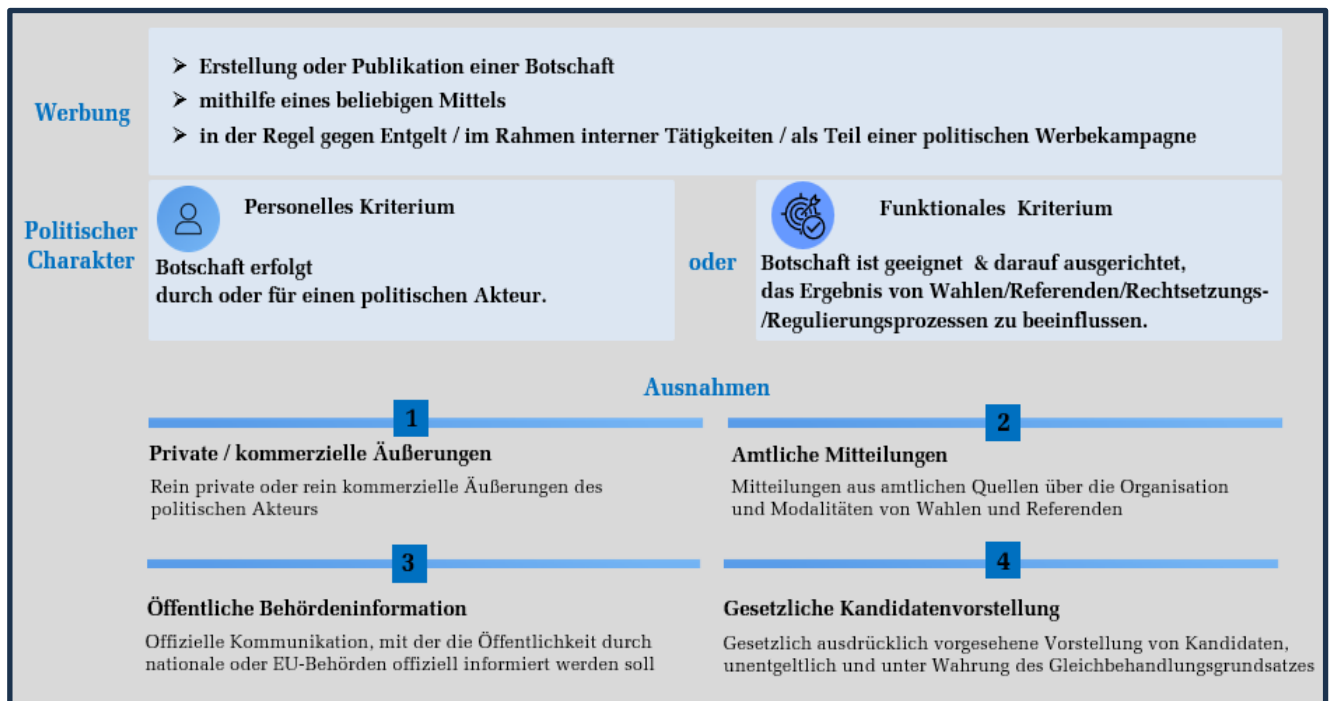
ErwG 1 TTPW-VO betont, dass politische Werbung viele Facetten habe, darunter bezahlte Inhalte, gesponserte Suchergebnisse, bezahlte gezielte Botschaften, Werbung in Ranglisten, Bewerbung von Produkten oder Personen in Inhalten von Produktplatzierungen, Influencer und andere Darstellungen.

21 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), [ABL. L 119, 4. Mai 2016, S. 1.](#)

22 Kommission, Mitteilung, Leitlinien zur Unterstützung der Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025 (Im Folgenden: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025).

23 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 1.

Die Definition politischer Werbung in Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO ist wie folgt strukturiert:



Überblick: Definition politischer Werbung

Einen Unterfall politischer Werbung bilden **politische Anzeigen** i. S. v. Art. 3 Nr. 3 TTPW-VO. Dabei handelt es sich um politische Werbung, die mithilfe eines beliebigen Mittels veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird. Gemäß ErwG 32 TTPW-VO werden vom Begriff der politischen Anzeige auch die Mittel erfasst, über die Werbung kommuniziert wird, darunter Printmedien, Rundfunk, Websites, Suchmaschinen und Streaming-Dienste oder Online-Plattformdienste.

Nachfolgend werden die einzelnen Definitionsmerkmale politischer Werbung (Werbung, politischer Charakter, Ausnahmetatbestände) dargestellt.

2.1. Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO

Nach Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO ist unter dem Begriff der **Werbung** die „Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer **Botschaft** mithilfe eines **beliebigen Mittels**“ zu verstehen. Diese erfolgt „in der Regel **gegen Entgelt** oder im Rahmen **interner Tätigkeiten** oder als Teil einer **politischen Werbekampagne**“.

Die Definition des Begriffs „politische Werbung“ bezieht sich auf „**Botschaften**“. In den Durchführungsleitlinien heißt es, dass **Inhalte, die nicht als Botschaft** eingestuft werden können, nicht

in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Beispielhaft genannt wird ein **Logo oder der Name eines politischen Akteurs** (etwa auf Werbeartikeln).²⁴

Deutlich wird außerdem, dass Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO **alle Phasen der Erstellung** von der Ausarbeitung bis zur Veröffentlichung²⁵ erfasst. Ebenso werden **alle Formen** der Erstellung und des Zugänglichmachens abgedeckt. Die Durchführungsleitlinien der Kommission nennen beispielhaft die Veröffentlichung oder Verbreitung über

- traditionelle Offline-Medien (Zeitungen, Fernsehen und Hörfunk),
- Druckerzeugnisse (Plakate, Broschüren, Banner, Reklametafeln, ggf. Werbeartikel),
- Anzeigen an bzw. in Transportmitteln oder an Bushaltestellen,
- Online-Plattformen, Websites, mobile Anwendungen, Computerspiele und andere digitale Schnittstellen, einschließlich „Digital Out-of-Home-Werbung“.²⁶

Klargestellt wird in Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO schließlich, dass es für die Einstufung als politische Werbung **grundsätzlich nicht darauf ankommt**, dass **entgeltliche Werbedienstleistungen** für die Ausarbeitung oder Veröffentlichung der jeweiligen Botschaft erbracht werden. Vielmehr kann die Werbung einerseits Teil **einer politischen Werbekampagne** i. S. v. Art. 3 Nr. 7 TTPW-VO²⁷ sein. Hier geht es um Sachverhalte, in denen miteinander verbundene politische Anzeigen in einem gemeinsamen Rahmen auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen verbreitet werden, ohne dass direkt mit jeder Anzeige eine Vergütung verbunden ist.²⁸ In Betracht kommen andererseits **rein interne Tätigkeiten**. Hierunter fallen nach den Durchführungsleitlinien der Kommission Situationen, in denen Einrichtungen Botschaften unter **Verwendung ihrer eigenen Ressourcen**

24 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 14 f.

25 Die einzelnen Merkmale der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung werden in der Verordnung nicht definiert. Die Kommission geht offenbar davon aus, dass unter Veröffentlichung das Zeigen von Werbung in physischen oder digitalen Medien beschreibt, während bei der Zustellung und Verbreitung Anbieter von Werbetechnologien, Targeting- und Medienberatungsfirmen etc. beteiligt sind, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 5 f. Die Merkmale der Ausarbeitung und Veröffentlichung werden nachfolgend als Oberbegriffe für alle Phasen der Erstellung verwendet.

26 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 14.

27 Nach Art. 3 Nr. 7 TTPW-VO ist eine politische Werbekampagne „die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer Reihe miteinander verbundener politischer Anzeigen im Rahmen eines Vertrags über politische Werbung auf der Grundlage gemeinsamer Ausarbeitung, gemeinsamer Sponsorentätigkeit oder gemeinsamer Finanzierung“.

28 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 19. Als Beispiel wird u. a. genannt, dass eine politische Partei mit einer Marketingagentur einen Vertrag über die Ausarbeitung einer Reihe von Beiträgen abschließt, die direkt auf dem Social-Media-Konto der Partei veröffentlicht werden sollen.

(z. B. Mitarbeiter oder Parteimitglieder) ausarbeiten, platzieren, fördern, veröffentlichen, zustellen oder verbreiten.²⁹ Es erfolgt also keine Auslagerung an externe Werbedienstleister.

Daraus folgt auch, dass allein die Zahlung an Plattformen/Verlage/Druckereien/Verteiler weder ausreichend noch erforderlich ist, um die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion als politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO einzustufen. Solche Zahlungen haben aber für die Frage Bedeutung, ob die Transparenz- und Sorgfaltspflichten aus **Kapitel II TTPW-VO** zu erfüllen sind. Denn diese entstehen nur, wenn Werbedienstleistungen i. S. v. Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO erbracht werden, also Entgeltlichkeit gegeben ist (s. Ziff. 3.1.).³⁰ Im Rahmen rein interner Tätigkeiten ausgearbeitete und veröffentlichte Werbung kann – bei Verarbeitung personenbezogener Daten – die Datenschutzpflichten nach Kapitel III TTPW-VO auslösen (vgl. ErwG 24 Satz 2 TTPW-VO).³¹

Entgeltlichkeit kann außerdem bei der Frage eine Rolle spielen, ob die Bereichsausnahmen aus Art. 1 Abs. 2, 3 TTPW-VO greifen (s. schon Ziff. 1.1.). Nach Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO gilt die TTPW-VO nicht für politische Meinungen und andere redaktionelle Inhalte, die **redaktioneller Verantwortung unterliegen** und für **die kein konkretes Entgelt geleistet** wird.³² Nach Art. 1 Abs. 1 TTPW-VO gilt sie zudem nicht für **politische Meinungen, die als Privatperson** geäußert werden. Wie ErwG 30 TTPW-VO erläutert, sollte eine politische Meinung nicht als in privater Verantwortung geäußert angesehen werden, wenn hierfür ein **Entgelt von Dritten** gewährt wird. Die Durchführungsleitlinien erläutern dazu, dass Online-Influencer, die politische Reformen erörtern und ihre individuellen Gedanken dazu äußern, dann nicht unter die TTPW-VO fallen, sofern sie keine Vergütung für ihre Äußerung erhalten haben. Demgegenüber könnten Botschaften von **Influencern**, die auf Anfrage eines Politikers **gegen Entgelt** veröffentlicht werden, nicht als in privater Verantwortung geäußerte politische Meinungen angesehen werden.³³ Auch identische politische Botschaften, die von Einzelpersonen gegen Entgelt von einem Dritten im Zeitraum vor einem Referendum veröffentlicht wurden und die für oder gegen ein bestimmtes Ergebnis dieses Referendums eintreten, können nicht als persönlich geäußerte politische Meinungen angesehen werden und daher politische Werbung darstellen.³⁴

29 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 17 f., *Ungern-Sternberg/Diemath*, Politisches Targeting in der EU, JZ 2025, S. 373 (379).

30 *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1309 f.); *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3704).

31 *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (469).

32 Diese Bereichsausnahme dient dem Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit. Die Durchführungsleitlinien nennen als Beispiele: „Meinungen oder Bewertungen, die im Rahmen einer politischen Debatte oder eines im Fernsehen oder Hörfunk ausgestrahlten Interviews geäußert werden. Spalten für Gastbeiträge, in denen zu aktuellen Gesetzgebungsvorschlägen, politischen Ereignissen oder anderen Entwicklungen Stellung genommen wird“, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 13.

33 Siehe auch: Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 23.

34 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 12 f.

Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen i. S. v. § 55 Abs. 3 AbgG kann somit grundsätzlich unter den Begriff der Werbung nach der TTPW-VO fallen. Die Eröffnung des Anwendungsbereichs der TTPW-VO setzt nach Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO aber weiter voraus, dass es sich um „politische“ Werbung handelt (s. nachfolgend Ziff. 2.2.).

2.2. Politischer Charakter der Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO

Damit Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO politischen Charakter hat, muss entweder **ein personelles** oder ein **funktionales Kriterium** erfüllt sein.

Das Vorliegen politischer Werbung hängt danach davon ab, dass die Werbebotschaft für oder durch einen **politischen Akteur erfolgt** (s. Ziff. 2.2.1.) oder dass sie **geeignet und darauf ausgerichtet** ist, das **Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums**, ein Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu **beeinflussen** (s. Ziff. 2.2.2.).³⁵

Die genannten Kriterien sind **nicht kumulativ**. Das heißt, dass eine Botschaft auch dann als politische Werbung gelten kann, wenn sie nur eine der beiden Kategorien erfüllt.³⁶ Botschaften, die keines dieser Kriterien erfüllen, gelten nicht als politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO und fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung.³⁷

2.2.1. Personelles Kriterium

Nach Art. 3 Nr. 2 Buchst. a TTPW-VO umfasst politische Werbung Botschaften, die durch oder für einen **politischen Akteur i. S. v. Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO** oder in seinem Namen ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet werden. Von einer Ausarbeitung bzw. Veröffentlichung „für“ oder „im Namen“ eines politischen Akteurs ist – so die Durchführungsleitlinien der Kommission – bspw. auszugehen, wenn ein PR-Unternehmen Botschaften für einen politischen Akteur entwickelt und verbreitet oder wenn ein politischer Akteur Influencer dafür bezahlt, einander ähnelnde Botschaften zu veröffentlichen, die ihn indirekt bewerben.³⁸

Im Schrifttum heißt es zum personellen Kriterium, dass der Unionsgesetzgeber offenbar unterstelle, dass **Mitteilungen politischer Akteure** nicht losgelöst von ihrer politischen Tätigkeit betrachtet werden könnten und damit **stets geeignet seien, das politische Abstimmungsverhalten** zu beeinflussen.³⁹ Diese Ansicht fand sich im ursprünglichen Kommissionsvorschlag in

35 Auch bezeichnet als „akteurs- und themenbezogener Ansatz“, vgl. *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (469).

36 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 20.

37 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 15.

38 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 21. Vgl. auch ErwG 22 Satz 1 TTPW-VO: „Die Definition politischer Werbung sollte Werbung umfassen, die direkt oder indirekt durch einen politischen Akteur oder auf irgendeine Weise für einen politischen Akteur oder in seinem Namen ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird“.

39 *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (469).

ErwG 16 Satz 2. Dort hieß es: „Da Anzeigen durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen nicht von seiner Tätigkeit als politischer Akteur losgelöst werden können, sind sie geeignet, die politische Debatte zu beeinflussen, es sei denn, es handelt sich um Mitteilungen rein privater oder rein kommerzieller Art“. ⁴⁰ Im Gesetzgebungsverfahren wurde die weite Definition des Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO von Interessensvertretern kritisiert. ⁴¹ Beispielsweise war die Computer & Communications Industry Association der Ansicht, dass die weite Definition weiten Interpretationsspielraum lasse und daher wahrscheinlich zu Unterschieden in der Anwendung auf nationaler Ebene führe. ⁴²

Nachfolgend wird zunächst dargestellt, welche Handelnden als politische Akteure in Betracht kommen (Ziff. 2.2.1.1.). Dann wird auf die Frage eingegangen, ob Fraktionen als Akteure i. S. v. Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO in Betracht kommen (Ziff. 2.2.1.2.)

2.2.1.1. Liste politischer Akteure gemäß Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO

Nach Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO bezeichnet der Ausdruck „politischer Akteur“ jeden der folgenden Handelnden:

- a) eine **politische Partei** i. S. v. Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014⁴³ oder eine **Einrichtung**, die direkt oder **indirekt mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang** steht;
- b) ein politisches Bündnis i. S. v. Art. 2 Nr. 2 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014;
- c) eine **europäische politische Partei** i. S. v. Art. 2 Nr. 3 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014;
- d) einen **Kandidaten für ein Wahlamt oder Inhaber** eines solchen auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder einen Kandidaten für eine Führungsposition einer politischen Partei oder Inhaber einer solchen;
- e) ein Mitglied von Unionsorganen, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Europäischen Zentralbank und des Rechnungshofs, oder einer Regierung eines Mitgliedsstaats auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene;

⁴⁰ Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [KOM\(2021\) 731 endg.](#), 25. November 2021.

⁴¹ Vgl. die Übersicht: Europäisches Parlament, Briefing, [Towards new rules on transparency and targeting of political advertising](#), [PE 733.592](#), April 2024, S. 9.

⁴² Computer & Communications Industry Association, [Position Paper](#), European Commission Proposal on Transparency and Targeting of Political Advertising, S. 2.

⁴³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, [ABl. L 317, 4. November 2014, S. 1.](#)

f) eine Organisation für politische Kampagnen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die ausschließlich zu dem Zweck gegründet wurde, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums zu beeinflussen.

g) jede natürliche oder juristische Person, die eine der unter den Buchstaben a bis f genannten Personen oder Organisationen vertritt oder in ihrem Namen handelt und die politischen Ziele einer dieser Personen oder Organisationen fördert.

In ErwG 33 der TTPW-VO heißt es hierzu:

„Die Definition des Begriffs ‚politische Akteure‘ sollte sich auf **Konzepte** nach Unionsrecht sowie **nach nationalem Recht** im Einklang mit internationalen Rechtsinstrumenten wie jenen des Europarats beziehen. Der Begriff der politischen Akteure sollte die **rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen, verbundenen und nachgelagerten Einrichtungen** einer **politischen Partei** umfassen, die **sie unterstützen** oder **ihre Ziele verfolgen**, beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit einer bestimmten Wählergruppe oder zu einem konkreten Wahlzweck.“⁴⁴

Zudem stellt ErwG 37 TTPW-VO klar:

„Die Definition des Begriffs ‚politischer Akteur‘ sollte **nationale Vorschriften** darüber, **wer eine politische Kampagne durchführen darf, nicht berühren** und die Mitgliedstaaten nicht verpflichten, solche Vorschriften zu verabschieden.“⁴⁵

Die **Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014** über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, auf die Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO Bezug nimmt, wurde durch die **Neufassung der Regelungen in der Verordnung (EU, Euratom) 2025/2445**⁴⁶ aufgehoben. Nach Art. 48 Verordnung (EU, Euratom) 2025/2445 sind Bezugnahmen auf die alte Verordnung als solche auf die entsprechenden Bestimmungen der neuen Verordnung zu lesen.

2.2.1.2. Fraktionen als politische Akteure?

Die Rechtsfrage, ob Fraktionen als „politische Akteure“ i. S. v. Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO anzusehen sind, ist offen.⁴⁷

44 Hervorhebungen hinzugefügt.

45 Hervorhebungen hinzugefügt.

46 Verordnung (EU, Euratom) 2025/2445 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2025 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (Neufassung), [ABl. L, 2025/2445](#).

47 Eine Einstufung als politischer Akteur hätte zur Folge, dass die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer Botschaft i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO a priori als „politische Werbung“ anzusehen wäre, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

Fraktionen werden in Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO nicht ausdrücklich genannt. Und auch die Durchführungsleitlinien der Kommission nennen sie nicht als politische Akteure. Fraktionen werden in den Leitlinien zwar als mögliche Sponsoren i. S. v. Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO aufgeführt (s. noch Ziff. 3.2.1., 3.3.).⁴⁸ Sponsoren sind jedoch nicht zwingend gleichzeitig politische Akteure i. S. v. Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO (vgl. ErwG 22 Satz 2 TTPW-VO).⁴⁹

Soweit **Art. 3 Nr. 4 Buchst. d** TTPW-VO auf **Inhaber von Wahlämtern** auf nationaler Ebene Bezug nimmt, können hiervon einzelne **Abgeordnete**,⁵⁰ nicht aber Fraktionen erfasst sein. Es ist allerdings denkbar, dass Fraktionen unter Art. 3 Nr. 4 Buchst. a TTPW-VO fallen, wonach zu den politischen Akteuren politische Parteien oder **Einrichtungen** zählen, die direkt oder indirekt **mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang** stehen. Diese Formulierung fand sich bereits im ursprünglichen Kommissionsentwurf aus dem Jahr 2021.⁵¹

Fraktionen dürften unproblematisch jedenfalls **keine politische Partei** (Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 1 TTPW-VO) sein. Eine „politische Partei“ in diesem Sinne ist eine **Vereinigung von Bürgern**, die politische Ziele verfolgt und nach der Rechtsordnung mindestens eines Mitgliedstaats anerkannt ist oder in Übereinstimmung mit dieser Rechtsordnung gegründet wurde. Die Definition überschneidet sich mit dem Begriff der Partei nach dem Parteiengesetz, der ebenfalls eine Vereinigung von Bürgern voraussetzt (§ 2 Abs. 1 Parteiengesetz (PartG)⁵²). Fraktionen dagegen sind **Zusammenschlüsse von Abgeordneten im Parlament** (dazu sogleich). Sie sind daher auch **keine „politischen Bündnisse“** i. S. v. Art. 3 Nr. 4 Buchst. b TTPW-VO, denn dabei handelt es sich um eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen politischen Parteien oder Unionsbürgern (als natürlichen Personen).⁵³ Bei Fraktionen handelt es sich jedoch um eine strukturierte Zusammenarbeit von Abgeordneten.

Fraktionen könnten jedoch im Sinne von Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO als **Einrichtungen** anzusehen sein, „die **direkt oder indirekt mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang steh[en]**“.

48 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

49 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

50 Siehe Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 12 ff.

51 Vgl. Art. 2 Nr. 4 Buchst. a Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [KOM \(2021\) 731 endg.](#), 25. November 2021.

52 Gesetz über die politischen Parteien ([Parteiengesetz](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 70); § 2 Abs. 1 PartG lautet: „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“

53 Vgl. Art. 2 Nr. 3, ErwG 31 Verordnung (EU, Euratom) 2025/2445.

In Anlehnung an ErwG 33 TTPW-VO („Die Definition des Begriffs „politische Akteure“ sollte sich auf Konzepte **nach Unionsrecht** sowie **nach nationalem Recht** [...] beziehen“) wird nachfolgend beleuchtet, wie sich das **Verhältnis von politischen Parteien und Fraktionen** im nationalen Recht darstellt, und anschließend geprüft, ob Fraktionen nach national- und unionsrechtlichen Erwägungen als Einrichtungen im Sinne von Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO gelten könnten.⁵⁴

2.2.1.2.1. Verhältnis von Parteien und Fraktionen im nationalen Recht

Parteien sind frei gebildete, **im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Vereinigungen von Bürgern**, die dazu berufen sind, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und die zwar in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, diesem aber selbst nicht angehören (siehe auch § 2 Abs. 1 PartG).⁵⁵ Sie wirken gemäß Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz (GG)⁵⁶ an der Willensbildung des Volkes mit und fungieren als Zwischenglieder zwischen Staat und Gesellschaft.⁵⁷

Fraktionen hingegen sind **Zusammenschlüsse von Abgeordneten im Deutschen Bundestag** mit im Wesentlichen übereinstimmender politischer Überzeugung.⁵⁸ Sie sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“⁵⁹, das „politische Gliederungsprinzip für die Mitglieder des Bundestages“⁶⁰ und „in die organisierte Staatlichkeit eingefügt [...], wo sie als maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung fungieren“.⁶¹

Wegen des Ursprungs der Parteien im gesellschaftlichen Bereich einerseits und der Zugehörigkeit der Fraktionen zur organisierten Staatlichkeit andererseits sind die beiden in **rechtlicher Hinsicht** „durch einen Graben **getrennt**“.⁶² Fraktionen sind weder mit den Parteien gleichzusetzen, noch sind sie Organe ihrer „Mutterpartei“, denn zum einen entstehen sie nicht durch einen Krea- tionsakt ihrer Partei, zum anderen sind sie anders als die Parteien dem staatsorganschaflichen

54 Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich dabei auf die Bundesebene.

55 BVerfGE 20, 56 (101); 44, 125 (145); 52, 63 (82); 104, 14 (19).

56 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

57 BVerfGE 11, 266 (273); 69, 92 (110); 73, 40 (85); 107, 339 (358); 148, 11 (24).

58 *Müller/Drossel*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38, Rn. 185 m. w. N.; siehe auch BVerfGE 70, 324 (363); 93, 195 (203 f.); 135, 317 Rn. 153; 160, 411 Rn. 28.

59 BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 (104); 84, 304 (322); 102, 224 (242); 140, 115 Rn. 56.

60 BVerfGE 80, 188 (Leitsatz 3b, 219).

61 BVerfGE 70, 324 (362); 93, 195 (203 f.); BVerfG, Urteil vom 18.9.2024 - 2 BvE 1/20, 2 BvE 10/21 Rn. 94.

62 *Volkman*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 4, Rn. 19 m. w. N.

Bereich zuzurechnen.⁶³ Sie werden jedoch als „parlamentarischer Arm“ der Partei⁶⁴ und „Erscheinungsformen der politischen Parteien im Parlament“ bezeichnet⁶⁵ und übernehmen als solche eine „Scharnierfunktion“⁶⁶, bei der sie „die politische Willensbildung in der Gesellschaft mit dem decision-making-process im Parlament“ verbinden.⁶⁷

Diese Verbindung von Partei und Fraktion findet ihren Ausdruck auch in **§ 10 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT)**⁶⁸, wonach Fraktionen **Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages** sind, „die **derselben Partei angehören** oder von derselben Partei als Wahlbewerber aufgestellt worden sind oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen.“⁶⁹

Die Parteien wiederum wirken „in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit“ hinein: Ihre Vertreter werden zu Abgeordneten des Deutschen Bundestages gewählt, schließen sich aufgrund gleicher Parteizugehörigkeit zu Fraktionen zusammen (§ 10 GO-BT), stellen, sofern eine Mehrheit besteht, die Kandidaten für die Regierungsbildung oder machen als Parteien der Minderheit die politische Opposition wirksam.⁷⁰ In den Fraktionen bringen die Parteien „die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung ein [...]“ (vgl. § 1 Abs. 2 PartG).⁷¹

Eine wie auch immer geartete **rechtliche Bindung** der Fraktionen an die Partei besteht dagegen **nicht**.⁷² Vielmehr verhindert die **Freiheit des Mandats** der Mitglieder der Fraktionen, die als Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), einen unmittelbaren Durchgriff der Parteien auf die

63 Jekewitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 37, Rn. 52 m. w. N.

64 Volkmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 4, Rn. 19.

65 Arndt, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 21, Rn. 20 m. w. N. und Verweis auf Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1996, Art. 38, Rn. 77.

66 Vgl. BVerfGE 70, 324 (374).

67 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38, Rn. 293.

68 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Neufassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 250).

69 Wobei sich letzteres auf die Sondersituation der CDU/CSU bezieht; davon abweichende Zusammenschlüsse bedürfen i. Ü. zu ihrer Anerkennung der Zustimmung des Bundestages (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GO-BT).

70 Volkmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 4, Rn. 11; BVerfGE 20, 56 (101); 62, 63 (82); 73, 40 (85).

71 Klein/Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 17, Rn. 1.

72 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38, Rn. 293 m. w. N.

Abgeordneten und „macht die Fraktionen de iure wie de facto zu einem **selbstständigen Faktor der parlamentarischen Willensbildung**“.⁷³

2.2.1.2.2. Fraktionen als politische Akteure gemäß Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO

In Anbetracht dessen könnte **gegen eine Einordnung** der Fraktionen als „politische Akteure“ sprechen, dass in ErwG 33 TTPW-VO explizit nur darauf verwiesen wird, dass der Begriff „die rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen, verbundenen und nachgelagerten Einrichtungen einer politischen Partei“ umfassen soll. Wie oben dargestellt sind die Fraktionen gerade keine Einrichtungen oder Organe der Parteien, sondern von diesen rechtlich unabhängig. Liest man Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO im Zusammenhang mit ErwG 33 TTPW-VO, könnte dies dafür sprechen, dass der Begriff „Einrichtungen, die direkt oder indirekt mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang stehen“ einschränkend dahingehend auszulegen ist, dass nur Verbände, Gremien und Organe der jeweiligen politischen Partei gemeint sind. Dagegen könnte wiederum angeführt werden, dass Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO auch weitere „politische Akteure“ aufzählt, die nicht vom ErwG 33 TTPW-VO erfasst sind. Diese sind jedoch in den weiteren Unterpunkten (Buchst. b bis g) genannt und werden damit nicht so unmittelbar im Zusammenhang mit den Parteien erwähnt wie „Einrichtungen“ im Sinne von Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO.

Gegen eine Einordnung von Fraktionen als politische Akteure könnte ferner sprechen, dass – soweit ersichtlich – die Rolle von Fraktionen als politische Akteure im **Gesetzgebungsverfahren nicht thematisiert** wurde. Darüber hinaus lassen sich **systematische Erwägungen** anführen. So hat der EU-Gesetzgeber im Rahmen des Diskriminierungsverbots in Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO zum Ausdruck gebracht, dass **Fraktionen im Europäischen Parlament** Sponsoren von politischer Werbung sein können. Er hat sie also als Handelnde im Kontext politischer Werbung identifiziert. Gleichwohl wurden Fraktionen im Europäischen Parlament – anders als europäische politische Parteien – nicht als politische Akteure in Art. 3 Nr. 4 Buchst. c TTPW-VO aufgenommen. Fraktionen im Europäischen Parlament und Bundestagsfraktionen haben gemeinsam, dass sie sich entsprechend der politischen Zugehörigkeit konstituieren.⁷⁴ Dies könnte dafür sprechen, dass auch Fraktionen auf nationaler Ebene – die strukturell mit den Fraktionen im Europäischen Parlament vergleichbar sind – nicht nach Art. 3 Nr. 4 Buchst. a TTPW-VO als politische Akteure einzustufen wären. Diese systematischen Erwägungen gelten vorbehaltlich der Auslegung durch die Unionsgerichte, die insbesondere auf eine praktische Wirksamkeit der Bestimmungen ausgerichtet ist.⁷⁵

73 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38, Rn. 293; Volkmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelsspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 4, Rn. 11.

74 Siehe zur politischen Zusammengehörigkeit der Mitglieder von Fraktionen im EP: EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2001, Rs. T-222/99, Martinez u.a./Parlament, Rn. 84 bezogen auf Art. 29 (jetzt Art. 33) der [Geschäftsordnung des EP](#). Zu den Fraktionen in Deutschland: Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38, Rn. 185 m. w. N.; siehe auch BVerfGE 70, 324 (363); 93, 195 (203 f.); 135, 317 Rn. 153; 160, 411 Rn. 28.

75 Vgl. Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 19 EUV, Rn. 32, wonach dies „Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse“ meint.

Denkbar wäre auch, dass die nationalen Regelungen zum zulässigen Werbe- bzw. Informationshandeln von Parteien und Fraktionen gegen eine Einordnung der Fraktionen als „politische Akteure“ sprechen könnten: Denn während Parteien weitgehend frei informieren und werben dürfen, sind Fraktionen nach nationalem Recht im Grundsatz auf Öffentlichkeitsarbeit zu ihrer parlamentarischen Tätigkeit beschränkt (§ 55 Abs. 3 AbgG). ErWG 37 TTPW-VO stellt insoweit klar, dass die Definition, wer „politischer Akteur“ ist, nicht die nationalen Vorschriften darüber berühren soll, wer eine politische Kampagne durchführen darf. Allerdings geben die Regelungen der TTPW-VO lediglich Informations-, Kennzeichnungs- und Transparenzanforderungen vor und dürften daher soweit ersichtlich die inhaltlichen Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen nach nationalem Recht nicht berühren.

Des Weiteren könnte im Sinne der Gewaltenteilung zu beachten sein, dass die Fraktionen, sofern sie als „politische Akteure“ anzusehen wären, der Kontrolle der (zum Teil noch abschließend festzulegenden) nationalen Behörden nach Art. 22 TTPW-VO⁷⁶ – und damit der Exekutive – unterworfen wären. Soweit ersichtlich betreffen die Vorgaben der TTPW-VO jedoch jedenfalls nicht den Kern der legislativen Tätigkeit der Fraktionen, sondern vielmehr ihr Verhalten nach außen (nach den nationalen Vorgaben wäre dies v. a. die Öffentlichkeitsarbeit gemäß § 55 Abs. 3 AbgG).⁷⁷ Zudem sieht Art. 3 Nr. 4 Buchst. d TTPW-VO vor, dass auch Abgeordnete als politische Akteure anzusehen sind und damit der behördlichen Kontrolle nach der TTPW-VO unterliegen würden.

Für eine Einordnung der Fraktionen als „politische Akteure“ könnte vor allem die Weite des Wortlautes („Einrichtung, die direkt oder indirekt mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang steht“) sprechen. Art. 3 Nr. 4 Buchst. a Alt. 2 TTPW-VO verlangt soweit ersichtlich weder eine tatsächliche noch eine rechtliche Abhängigkeit oder Einflussmöglichkeit der Partei (letztere besteht auch wie erläutert nicht) auf die in Rede stehende „Einrichtung“, sondern lediglich einen „Zusammenhang“ mit ihrem „Tätigkeitsbereich“.

So könnte man etwa hinsichtlich des „Tätigkeitsbereichs“ der Kandidatenaufstellung durch die Partei annehmen, dass zumindest ein indirekter „Zusammenhang“ mit der Fraktion vorliegt, da sich diese letztendlich aus von der Partei aufgestellten Mitgliedern zusammensetzt. Auch hinsichtlich der weiteren, oben ausgeführten Bereiche, in denen Partei- und Fraktionshandeln faktisch verzahnt sind, könnte man davon ausgehen, dass die Fraktionen zumindest indirekt im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsbereich der jeweiligen Partei stehen.

Weiterhin könnte wie schon erwähnt für eine solche Einordnung sprechen, dass Abgeordnete als „politische Akteure“ im Sinne der Verordnung gelten und sich ebendiese im Parlament zu Fraktionen zusammenschließen. Viele der von den Fraktionen platzierten Botschaften dürften auch von den sie bildenden Abgeordneten unterstützt werden.

76 Siehe dazu: 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](#), 11. Februar 2026.

77 Zur Anwendbarkeit der DSGVO auch im parlamentarischen Kernbereich und zur entsprechenden Datenschutzaufsicht, die ungeachtet des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu gewährleisten sei, vgl. die Ausführungen in Fn. 194.

Auch die generell sehr weit gefasste Liste der „politischen Akteure“ gemäß Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO und der Umstand, dass mit ihr wohl Handelnde erfasst werden sollen, die aufgrund ihrer Stellung und Funktion die politische Debatte besonders beeinflussen können (s. Ziff.2.2.1.), könnte für die Einbeziehung der Fraktionen sprechen.

Wie sich zeigt, sprechen **einige Gesichtspunkte dafür**, dass **Fraktionen als „politische Akteure“ im Sinne der TTPW-VO anzusehen** sind. Allerdings gibt es **auch Argumente, die gegen eine solche Einordnung sprechen könnten**. Letztlich ist die Frage **rechtlich bislang ungeklärt**, sodass abzuwarten bleibt, wie sich die rechtswissenschaftliche Literatur und insbesondere die Rechtsprechung diesbezüglich positionieren.

2.2.2. Funktionales Kriterium

2.2.2.1. Überblick über das funktionale Kriterium gemäß Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO

Alternativ zum personellen Kriterium aus Art. 3 Nr. 2 Buchst. a TTPW-VO sieht die TTPW-VO ein **funktionales Kriterium** vor, um den politischen Charakter der Werbung zu bestimmen.⁷⁸ Nach Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO kommt es darauf an, ob die Botschaften **geeignet und darauf ausgerichtet** sind, das **Ergebnis** einer **Wahl** oder eines **Referendums**⁷⁹, eines **Abstimmungsverhaltens** oder eines **Rechtsetzungs- und Regulierungsprozesses**⁸⁰ **zu beeinflussen**.⁸¹

Was die **Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen** anbelangt, dürfte das **funktionale Kriterium** nur **relevant** werden, wenn sie **nicht als politischer Akteur** i. S. v. Art. 3 Nr. 4 Buchst. a TTPW-VO einzustufen wären (s. Ziff. 2.2.1.2.). Denn wenn Anzeigen durch, für oder im Namen eines politischen Akteurs erscheinen, sind sie **grundsätzlich bereits deshalb** – nach dem personellen Ansatz aus Art. 3 Nr. 2 Buchst. a TTPW-VO – als **politische Werbung** einzustufen. Entsprechend heißt es in den Durchführungsleitlinien: „Jede Werbung von Sponsoren, die als ‚politische Akteure‘ [i. S. v. Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO] gelten, hat a priori politischen Charakter, es sei denn, sie ist rein privater oder rein kommerzieller Art“.⁸²

Der funktionale Ansatz wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingeschränkt, indem das Kriterium **„darauf ausgerichtet“** ergänzt wurde.⁸³ Entsprechend heißt es in den Durchführungs-

78 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 22.

79 Siehe dazu: ErwG 31 TTPW-VO; Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 22.

80 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 23.

81 Siehe dazu etwa: *Panahi/Schindler*, Die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – ein Überblick, K&R 2024, S. 621 (621).

82 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

83 Vgl. Rat, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – Allgemeine Ausrichtung, [Ratsdok.-Nr. 16013/1/22 REV 1](#), 13. Dezember 2022, S. 43 (Art. 2 Abs. 2 Buchst. b). Dazu: *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (469).

leitlinien, dass eine Botschaft, die das Abstimmungsverhalten beeinflussen kann, ohne ursprünglich für diesen Zweck konzipiert worden zu sein, keine politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO darstelle.⁸⁴

Soweit der Auftraggeber also wissen möchte, ob das funktionale **Kriterium *allein aufgrund einer zeitlichen Koinzidenz*** zwischen der **Botschaft** und **einem Wahlkampf** erfüllt ist, wäre ein solcher Automatismus zu verneinen. Diese Frage wäre vielmehr **anhand des Einzelfalls** unter Berücksichtigung der in **Art. 8 TTPW-VO** genannten Kriterien zu prüfen (wobei zu den Kriterien *auch* der Verbreitungszeitraum zählt, in dem die Botschaft vermittelt wird, s. nachfolgend).

2.2.2.2. Kriterien gemäß Art. 8 TTPW-VO

Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO enthält eine **nicht abschließende Liste** mit **Merkmale**n anhand derer zu bewerten ist, ob es sich um politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO handelt:

- der Inhalt der Botschaft,
- der Sponsor der Botschaft (das ist gemäß Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO die natürliche oder juristische Person, in deren Auftrag oder Namen eine politische Anzeige ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird),
- die zur Vermittlung der Botschaft verwendete Sprache,
- der Kontext, in dem die Botschaft vermittelt wird, einschließlich des Verbreitungszeitraums,
- die Mittel, mit denen die Botschaft ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird,
- die Zielgruppe,
- das Ziel der Botschaft.

Die **Durchführungsleitlinien** Kommission sollen gemäß Art. 8 Abs. 2 TTPW-VO zur ordnungsgemäßen Anwendung von Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO beitragen.⁸⁵ Sie erläutern in einer **Tabelle**, welche Aspekte hinsichtlich der einzelnen Merkmale u. a. zu berücksichtigen sind.⁸⁶

84 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 23.

85 Im Einklang mit ErwG 108 TTPW-VO geht es in erster Linie darum, die zuständigen nationalen Behörden bei der wirksamen Durchführung und Durchsetzung unterstützen. Die Durchführungsleitlinien betonen, dass die Hauptverantwortung für die Identifizierung politischer Werbung gleichwohl bei den Sponsoren liege, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 25.

86 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 26-28.



Elemente zur Identifizierung politischer Werbung gem. Art. 8 Abs.1 TTPW-VO sind tabellarisch in den Durchführungsleitlinien der Kommission aufgeführt.

Zum Merkmal „Kontext, in dem die Botschaft vermittelt wird, einschließlich des Verbreitungszeitraums“ nennen die Durchführungsleitlinien folgende Elemente:

- Zu welchem Zeitpunkt wird die Botschaft im Zusammenhang mit Wahlen, Referenden oder Rechtsetzungs- und Regulierungsprozessen verbreitet (z. B. im Vorfeld von Wahlen, während eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses)?
- Hat die Botschaft einen Bezug zu aktuellen politischen Entwicklungen oder Kontroversen?
und ggf.
- Wird die Botschaft bei wichtigen politischen Veranstaltungen veröffentlicht oder verbreitet?
- Ist die Botschaft Teil einer umfassenderen Kampagnenstrategie oder einer umfassenderen koordinierten Kampagne?⁸⁷

Allgemein heißt es in den Durchführungsleitlinien, dass „**eine eindeutige und wesentliche Verbindung** zwischen der **Botschaft** und **ihrem Potenzial bestehen** [muss], das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess oder das Abstimmungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger **zu beeinflussen**.“⁸⁸ Die Bewertung müsse auf objektiven Elementen beruhen und alle erforderlichen Merkmale berücksichtigen.⁸⁹ Es sei eine Bewertung im Rahmen eines ganzheitlichen analytischen Ansatzes erforderlich, wobei über die in Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO genannten Merkmale hinausgehende Elemente auf Einzelfallbasis einbezogen werden könnten. Die Verbindung solle **nicht rückwirkend allein auf der Grundlage der Wirkung der Botschaft** hergestellt werden (z. B. wenn die Botschaft sich verbreitet hat).⁹⁰ Die Verbindung zum politischen Charakter der Werbung müsse deutlich sein, **nicht zufällig** oder auf der Grundlage scheinbar passender Indikatoren konstruiert.⁹¹

Hinsichtlich Botschaften, die geeignet und darauf ausgerichtet sind, das **Ergebnis eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses zu beeinflussen**, heißt es in den Durchführungsleitlinien, dass es hier im Allgemeinen um Botschaften gehe, die darauf abzielen, die **Ausarbeitung, Verhandlungen über Gesetze oder Vorschriften sowie deren Erlass und Durchführung zu beeinflussen**. Dies sollte sich grundsätzlich nur auf bestehende Prozesse sowie auf Maßnahmen mit den Zielen beziehen, diese Prozesse zu initiieren, zu unterbinden oder zu stoppen. Dies würde hauptsächlich Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesse einbeziehen, die offiziell eingeleitet wurden

87 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 27.

88 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 25.

89 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 21.

90 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 25.

91 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 29.

(z. B. amtlich registriert oder kodifiziert). Es könne aber auch die Phase der Vorbereitung eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses umfasst sein, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass ein solcher Prozess eingeleitet wurde oder unmittelbar bevorstehe (z. B. aufgrund einer öffentlichen Konsultation oder Pressemitteilungen der zuständigen Behörden, die auf die Vorbereitung eines Gesetzgebungsvorschlags oder einer Regulierungsmaßnahme hindeuteten, oder wenn Konsultationen mit Interessenträgern stattfinden), oder es sich um Botschaften handle, die die Durchführung dieser Prozesse beeinflussen sollen, einschließlich solcher Botschaften, die den Start dieser Prozesse verhindern sollen.⁹²

 Die Durchführungsleitlinien listen Beispielfälle zum funktionalen Kriterium (Seiten 23 f.)

2.3. Ausnahmen vom Begriff politischer Werbung

Aus Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO ergeben sich vier Bereiche, die vom Begriff der politischen Werbung ausgenommen sind.

2.3.1. Rein private oder kommerzielle Botschaften

Wie unter Ziff. 1.1., Ziff. 2.1. dargestellt, gilt die TTPW-VO gemäß Art. 1 Abs. 2, 3 TTPW-VO nicht für Inhalte unter redaktioneller Verantwortung und für politische Meinungen von Privatpersonen, sofern kein Entgelt von Dritten gewährt wird.

Darüber hinaus bestimmt Art. 3 Nr. 2 Buchst. a TTPW-VO im letzten Halbsatz, dass Botschaften politischer Akteure dann keine politische Werbung darstellen, wenn sie **rein privater oder kommerzieller Natur** sind. Auch im Rahmen des funktionalen Ansatzes ist kommerzielle Werbung von politischer Werbung abzugrenzen.⁹³

In ErwG 22 Satz 5 und Satz 6 TTPW-VO heißt es:

„Um festzustellen, ob eine Mitteilung rein privater oder rein kommerzieller Art ist, sollten alle **relevanten Faktoren** berücksichtigt werden, wie etwa ihr **Inhalt**, der **Sponsor** der Mitteilung, die verwendete **Sprache**, der **Kontext der Mitteilung**, einschließlich des Zeitraums der Verbreitung, das **Ziel der Mitteilung** und die **Mittel**, mit denen die Mitteilung ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird, sowie die **Zielgruppe**. Mitteilungen, die den **Familienstand** oder die **Geschäftstätigkeit** eines politischen Akteurs betreffen, sind wahrscheinlich entweder rein privat oder rein kommerziell.“⁹⁴

92 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 23.

93 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 29.

94 Hervorhebungen hinzugefügt.



Die Durchführungsleitlinien der Kommission geben u.a. folgende Beispiele:

- „Die Mitteilung einer politischen Partei über eine interne Stellenausschreibung mit den wichtigsten Vertragsbedingungen ist zunächst einmal rein kommerzieller Natur“.
- „Die Bekanntgabe der Hochzeit der Tochter durch einen Kandidaten in den sozialen Medien gilt als rein private Angelegenheit“.⁹⁵

2.3.2. Weitere Ausnahmetatbestände

Weitere Ausnahmen vom Begriff der politischen Werbung sind in Art. 3 Nr. 2 Buchst. b Ziff. i bis iii TTPW-VO normiert.

Keine politische Werbung sind danach:

- i) Mitteilungen aus **amtlichen Quellen** der Mitgliedstaaten oder der Union, die sich ausschließlich auf die **Organisation** und die **Modalitäten der Teilnahme an Wahlen oder Referenden**, einschließlich der **Bekanntgabe von Kandidaturen** oder **Referendumsvorlagen**, oder die **Förderung der Teilnahme an Wahlen oder Referenden** beziehen;
- ii) **öffentliche Kommunikation**, mit der die Öffentlichkeit durch, für oder im Namen einer **Behörde eines Mitgliedstaates** oder der **EU**, einschließlich durch, für oder im Namen von **Mitgliedern der Regierung** eines Mitgliedstaates, **offiziell informiert** werden soll, sofern sie nicht geeignet und darauf ausgerichtet ist, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, das Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen sowie
- iii) die **Vorstellung von Kandidaten** in bestimmten öffentlichen Räumen oder in den Medien, die **gesetzlich ausdrücklich vorgesehen** ist und **unentgeltlich** unter Wahrung der **Gleichbehandlung** der Kandidaten erfolgt.⁹⁶

95 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 22 f.

96 Näher dazu: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 16.

 Die Durchführungsleitlinien der Kommission nennen folgende Beispiele:

- Eine nationale Behörde, die für Wahlen zuständig ist, informiert darüber, wie und wann gewählt wird (erste Ausnahme).
- Pressemitteilungen, in denen eine Entscheidung eines Ministeriums oder seines Ministers erläutert wird, einschließlich Reaktionserklärungen, die der Klärung von Fragen oder der Richtigstellung ungenauer oder irreführender Informationen in der Öffentlichkeit dienen (zweite Ausnahme).
- Eine von einem Ministerium oder seinem Minister organisierte Informationskampagne, mit der über eine öffentliche Konsultation zu einem in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebungsvorschlag informiert wird (zweite Ausnahme).
- Die objektive Präsentation von Kandidaten im öffentlichen Raum (z. B. auf Reklametafeln) oder in den Medien (z. B. im Fernsehen durch Zuweisung von Sendezeit für diese objektive Präsentation bzw. in Printmedien oder Online-Nachrichtenportalen), unentgeltlich, unter Wahrung der Gleichbehandlung und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen] (dritte Ausnahme).¹

2.4. Ergebnis zu politischer Werbung im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

Politische Werbung setzt die Ausarbeitung oder Verbreitung einer Botschaft voraus. Es ist nach Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO nicht erforderlich, dass in diesem Rahmen entgeltliche Werbedienstleistungen erbracht werden. Vielmehr kommen auch rein interne Tätigkeiten in Betracht. Die Frage der Entgeltlichkeit kann indes eine Rolle bei der Frage spielen, ob die Bereichsausnahmen der „Inhalte in redaktionelle Verantwortung“ oder der als „Privatperson geäußerten politischen Inhalte“ greifen (s. Ziff. 2.1.). Die Entgeltlichkeit ist zudem Voraussetzung für das Eingreifen der Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO.

Die Frage, inwieweit auch die **Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen** von Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO erfasst ist, ist offen. Nach den vorstehenden Ausführungen drängt sich die Einordnung von Fraktionen als politischer Akteur jedenfalls nicht auf. Es käme daher – vorbehaltlich des Eingreifens von Ausnahmetatbeständen – insbesondere darauf an, ob die Kommunikation politischen Charakter i. S. v. Art. 3 Nr. 2 Buchst. a oder Buchst. b TTPW-VO hat (personales oder funktionales Kriterium).

Hinsichtlich der Einstufung von Bundestagsfraktionen als politische Akteure i. S. v. Art. 3 Nr. 2 Buchst. a TTPW-VO gilt, dass diese Frage rechtlich bislang ungeklärt ist. Es sprechen sowohl Gründe für als auch gegen diese Einstufung (s. Ziff. 2.2.1.2.). Sollten Fraktionen nicht als politische Akteure einzustufen sein, kommt es für den politischen Charakter ihrer Botschaften gemäß Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO darauf an, ob die Kommunikation geeignet und darauf ausgerichtet ist, Wahlen, Referenden oder Rechtsetzungs- bzw. Regulierungsprozesse zu beeinflussen. Hierfür ist eine Gesamtbetrachtung der relevanten Umstände unter Berücksichtigung der Merkmale aus Art. 8 Abs. 1 TTPWO und der hierzu in den Durchführungsleitlinien der Kommission

aufgeführten Kriterien durchzuführen. Allein eine zeitliche Koinzidenz zwischen einer Botschaft und einer Wahl genügt für das funktionale Kriterium nicht (s. Ziff. 2.2.2.).

3. Anwendungsvoraussetzungen für Kapitel II TTPW-VO

Kapitel II TTPW-VO normiert Transparenz- und Sorgfaltspflichten für „politische Werbedienstleistungen“ i. S. v. Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO. Der Ansatz von Kapitel II TTPW-VO besteht darin, öffentliche Kontrolle herzustellen, statt konkrete Ge- oder Verbote aufzustellen.⁹⁷ Dies dürfte dem Umstand Rechnung tragen, dass politische Werbung zur politischen Willensbildung der Bürger beitragen kann und durch die Kommunikationsgrundrechte (Art. 11 GRCh, Art. 10 EMRK) geschützt ist, vgl. ErwG 49 TTPW-VO.⁹⁸

Werbedienstleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie **in der Regel gegen Entgelt** erbracht werden (Ziff. 3.1.). Wie schon dargestellt, fallen rein interne Tätigkeiten im Zusammenhang mit politischer Werbung nicht unter Kapitel II TTPW-VO (ErwG 24 Satz 2 TTPW-VO). Von den Pflichten des Kapitel II TTPW-VO **ausgenommen** sind außerdem bestimmte **Online-Vermittlungsdienste** (Ziff. 3.1.1.) und **reine Nebendienstleistungen** (Ziff. 3.1.2.).

Nach der Darstellung des pflichtenauslösenden Kriteriums der „politischen Werbedienstleistung“ unter Ziff. 3.1. geht Ziff. 3.2. auf die nach Kapitel II (und Art. 5) TTPW-VO **verpflichteten Akteure** ein. Dies sind **Sponsoren** und **Anbieter politischer Werbedienstleistungen**, die Werbedienstleistungen anfordern bzw. erbringen. Eine Untergruppe der Anbieter sind **Herausgeber politischer Werbung** (s. näher Ziff. 3.2.). **Ziff. 3.3.** adressiert die Fragen des Auftraggebers dazu, ob **Faktionen als verpflichtete Akteure** in Betracht kommen.

3.1. Pflichtenauslösendes Kriterium: politische Werbedienstleistungen

Politische Werbedienstleistungen sind gemäß Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO Dienstleistungen, die aus politischer Werbung bestehen. Nach Art. 3 Nr. 1 TTPW-VO ist „Dienstleistung“ jede in der Regel gegen Entgelt erbrachte selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit i. S. v. Art. 57 AEUV. Nach den Durchführungsleitlinien bedeutet der Verweis auf Art. 57 AEUV, dass die Rechtsprechung der Unionsgerichte zum Begriff „Dienstleistung“ anzuwenden ist.⁹⁹ Danach ist entscheidend, dass das **Entgelt** die **wirtschaftliche Gegenleistung** für die Leistung darstellt, wobei die Gegenleistung in der Regel zwischen dem Leistungserbringer und -empfänger vereinbart wird.¹⁰⁰ Aus der Rechtsprechung des EuGH ergebe sich ferner, dass der Begriff der Gegenleistung weit gefasst sei und sowohl regelmäßig Zahlungen als auch Sachleistungen umfassen könne (vgl. auch ErwG 47

97 *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1312).

98 *Panahi/Schindler*, Die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – ein Überblick, K&R 2024, S. 621 (621).

99 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 6.

100 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 6 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 27. September 1988, Rs. C-263/86, Humbel, Rn. 17; Urteil vom 22. Mai 2003, Rs. C-355/00, Freskot, Rn. 55.

Satz 1 TTPW-VO). Die Durchführungsleitlinien nennen z. B. Preisnachlässe, Reiseleistungen, Unterbringung oder Zugang zu Veranstaltungen oder Orten, für die andernfalls bezahlt werden müssten.¹⁰¹

Aus dem Begriff „in der Regel“ wird im Schrifttum abgeleitet, dass die TTPW-VO auch in Situationen Anwendung finden soll, in denen etwa aus Gefälligkeit ausnahmsweise keine Bezahlung für eine üblicherweise kostenpflichtige Dienstleistung erfolgt.¹⁰² Demgegenüber – so die Durchführungsleitlinien der Kommission – würden **Freiwilligentätigkeiten** etwa in **Wahlkämpfen** in der Regel **nicht gegen Entgelt erbracht**.¹⁰³ Sie sollten daher nicht als Dienstleistung betrachtet werden.¹⁰⁴

3.1.1. Ausnahme vom Geltungsbereich bei bestimmten Online-Vermittlungsdiensten

Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO nimmt vom Begriff der politischen Werbedienstleistung ausdrücklich **Online-Vermittlungsdienste** aus, die **ohne spezifische Gegenleistung** für die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung der betreffenden Botschaft erbracht werden.

Unter Online-Vermittlungsdienste fallen insbesondere Online-Plattformen sowie weitere Vermittlungsdienste (Durchleitung, Caching, Hosting) im Sinne von Art. 3 Buchst. g des **Digital Services Act (DSA)**¹⁰⁵. Entscheidend ist, dass keine spezifische Gegenleistung hinsichtlich der politischen Werbung erbracht wird. Als Beispiele für solche Gegenleistungen, die die Anwendbarkeit von Kapitel II TTPW-VO auslösen, nennen die Durchführungsleitlinien die **bezahlte Verstärkung** eines bestimmten Inhalts („**Boosten**“).¹⁰⁶ Demgegenüber sei bspw. bei einem allgemeinen Abonnemententgelt für die Nutzung der Plattform nicht von einer spezifischen Gegenleistung auszugehen.¹⁰⁷

101 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 6, 17, unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2023, Rs. C-88/22 P, QB/Kommission, Rn. 30; Urteil vom 19. Oktober 2023, Rs. C-88/22 P, QB/Freskot, Rn. 30; Urteil vom 27. September 1988, Rs. C-263/86, Humbel, Rn. 17.

102 *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (469).

103 Siehe auch: Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 15.

104 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 6.

105 Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), [ABl. L 277, 27. Oktober 2022, S. 1.](#)

106 Siehe auch: Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 14, 36.

107 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 7. Vgl. auch *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (470 f).

Hintergrund dieser Regelung ist ausweislich der Durchführungsleitlinien, dass die Anbieter des jeweiligen Vermittlungsdienstes – wenn sie **keine spezifische Gegenleistung** erhalten – **nicht unmittelbar an der Produktionskette** zur Erstellung politischer Werbung beteiligt seien. Sie ermöglichen nur die Veröffentlichung der jeweiligen Botschaft. Der Anbieter des Vermittlungsdienstes wäre in diesem Fall **kein Anbieter bzw. Herausgeber einer politischen Werbedienstleistung** und daher nicht nach Kapitel II TTPW-VO verpflichtet.¹⁰⁸

Was die **Nutzer** der Plattform (bspw. Influencer) angeht, die politische Werbung auf einer Online-Plattform posten, ist wiederum zu differenzieren: Wird der jeweilige Nutzer von einer dritten Partei für eine Anzeige bezahlt, die als politische Werbung einzustufen ist, dann ist er **Herausgeber** politischer Werbung und hat die Pflichten aus Kapitel II TTPW-VO zu erfüllen. Erhält er aber keine Bezahlung für sein Posting, dann gelten für ihn keine Pflichten aus Kapitel II TTPW-VO. Sofern auch im Übrigen keine politischen Werbedienstleistungen beauftragt und erbracht werden, entfallen die Pflichten aus Kapitel II im Zusammenhang mit Postings in den sozialen Medien vollständig: Eine Botschaft, die im Rahmen **interner Tätigkeiten organisch in sozialen Medien veröffentlicht** wird, würde keine Transparenzanforderungen aus Kapitel II TTPW-VO auslösen.¹⁰⁹

Nach ErwG 48 TTPW-VO sollen die Vorschriften zu den Transparenz- und den entsprechenden Sorgfaltspflichten außerdem **nicht für den Austausch von Informationen über elektronische Kommunikationsdienste** wie elektronische Nachrichtendienste oder Telefonanrufe gelten, solange kein Anbieter politischer Werbedienstleistungen daran beteiligt ist.

3.1.2. Ausnahme für reine Nebendienstleistungen

Aus Art. 3 Nr. 6 TTPW-VO ergibt sich, dass auch **reine Nebendienstleistungen** keine Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO auslösen. Anbieter, die solche reinen Nebendienstleistungen erbringen, gelten nicht als Anbieter politischer Werbedienstleistungen und müssen daher keine Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO und Art. 5 TTPW-VO (Diskriminierungsverbot, ausländische Einflussnahme) erfüllen.

Unter Berücksichtigung der Definition in ErwG 39 TTPW-VO und der Durchführungsleitlinien der Kommission handelt es sich dann um Nebendienstleistungen, wenn sie **weder direkten Einfluss den Inhalt** politischer Werbung oder ihre **Darstellung** noch eine **direkte Kontrolle** über ihre **Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung** haben. Sie ergänzen politische Werbung lediglich.¹¹⁰

108 In ErwG 55 TTPW-VO werden die Anbieter von Vermittlungsdiensten aber gleichwohl ermutigt, die Identifizierung politischer Werbung zu erleichtern, die von Nutzern direkt über ihren Online-Vermittlungsdienst hochgeladen oder verbreitet wird. Genannt wird die Bereitstellung effizienter Mechanismen, um darauf hinzuweisen, dass eine Anzeige politisch ist. Dazu auch: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 7 f.

109 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 7; Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 12 f.

110 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 8.

Nach den Durchführungsleitlinien der Kommission ist das Vorliegen einer Nebendienstleistung **anhand des jeweiligen Einzelfalls** und unter Berücksichtigung einer Vielzahl kontextbezogener Aspekte zu beurteilen. Zu diesen Aspekten zählen die direkten Auswirkungen auf den Prozess oder das Ergebnis politischer Werbung, ob der Dienstleister Kenntnis von seiner Beteiligung an der Produktionskette politischer Werbung hat, ferner ob er allgemeine Dienstleistungen in seinem Fachgebiet anbietet oder sich (auch) auf die Erbringung dieser Dienste im Kontext von Politik oder Wahlen spezialisiert hat und ob die erbrachte konkrete Dienstleistung exemplarisch für ein breiteres Spektrum von Dienstleistungen steht, die ansonsten als politische Werbedienstleistungen bezeichnet werden könnten.¹¹¹



Aus ErwG 39 TTPW-VO und den Durchführungsleitlinien der Kommission ergeben sich folgende Beispiele für reine Nebendienstleistungen:

- **Transport** (Transportunternehmen, die Fahrzeuge und Logistik für die Verteilung von Kampagnenmaterial bereitstellen);
- **Druckdienstleistungen** (Druck- und Kopierservices, bei denen Drucker zur Verfügung gestellt werden, ohne dass kontrolliert wird, was tatsächlich gedruckt wird);
- **Computerdienstleistungen** (bspw. IT-Unternehmen, die Sicherheitsdienstleistungen für Websites erbringen);
- **Postdienstleistungen;**
- **Reinigung, Wartung;**
- **Finanzierung und Investitionen;**
- **Einkauf, Verkauf;**
- **Bewirtung;**
- **Marketing** (Marketingagenturen, die Orientierungshilfen für die strategische Planung der Öffentlichkeitsarbeit von Kampagnen bereitstellen, ohne selbst in politischer Werbung tätig zu werden und direkten Einfluss auf den Inhalt oder die Darstellung der Botschaften zu haben, die Teil der Kampagne sein sollen);
- Dienstleistungen im Bereich **Markenentwicklung** und damit zusammenhängenden Materialien zur Gestaltung der visuellen Identität einer Kampagne, einschließlich Logos, Farbschemata oder Typografie, die bei verschiedenen Kampagnenmaterialien verwendet werden können, ohne politische Botschaften zu vermitteln;
- **grafisches, akustisches oder fotografisches Design** (vertraglich in Auftrag gegebene fotografische Dienstleistungen ausschließlich zur Aufnahme und Bearbeitung von Fotos, die für Kampagnenzwecke verwendet werden, ohne dass ein Beitrag zum Inhalt der Kampagne geleistet wird; Grafikdesign-Unternehmen, die die Gestaltung von Websites für politische Akteure bereitstellen).

111 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 8 f.

3.2. Verpflichtete Akteure

Mit der TTPW-VO werden jeder natürlichen oder juristischen Person, die an der Erbringung von politischen Werbedienstleistungen beteiligt ist, besondere Transparenz- oder Sorgfaltspflichten auferlegt.¹¹²



Überblick über die verpflichteten Akteure

3.2.1. Sponsoren

Sponsor ist nach Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO die natürliche oder juristische Person, **in deren Auftrag oder Namen** eine **politische Anzeige** ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird. Es handelt sich in der Regel um die Person oder Einrichtung, die im Austausch für politische Werbedienstleistungen ein Entgelt leistet, vgl. ErwG 40 TTPW-VO. Erfasst sind Sachverhalte, in denen entweder der Sponsor selbst oder eine Personen, die im Namen des Sponsors handelt (Marketingagentur; Angestellter einer Partei etc.), **politische Werbedienstleistungen anfordert**.¹¹³

Als Sponsoren kommen insbesondere **politische Akteure**, aber auch sonstige Personen in Betracht, sofern sie die Veröffentlichung politischer Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO beauftragen.¹¹⁴ Die Durchführungsleitlinien nennen ausdrücklich **Fractionen** als mögliche Sponsoren.¹¹⁵

112 Vgl. auch: Bundesnetzagentur, Studie zur Umsetzung der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – Bestandsaufnahme der relevanten Akteure in Deutschland, [Az. Z25-3-2025-0003](#), Stand 14. Januar 2026.

113 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 3.

114 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

115 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

3.2.2. Anbieter politischer Werbedienstleistungen

Diejenigen, die auf Anforderung des Sponsors politische Werbedienstleistungen erbringen, sind **Anbieter politischer Werbedienstleistungen**.¹¹⁶ Nach Art. 3 Nr. 6 TTPW-VO handelt es sich um natürliche oder juristische Person, die politische Werbedienstleistungen erbringen, **mit Ausnahme reiner Nebendienstleistungen** (s. Ziff. 3.1.2.).¹¹⁷

 Die Durchführungsleitlinien der Kommission nennen folgende Beispiele:

| Ausarbeitung | Veröffentlichung | Zustellung / Verbreitung |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Texter – Designagenturen – Werbeagenturen – politische Beratungsfirmen | <ul style="list-style-type: none"> – Medien in physischer Form: – Fernseh- und Rundfunksendungen – Zeitungen – Reklametafeln – Anzeigen an Bushaltestellen, interaktive Displays – digitale Bildschirme – LED-Reklametafeln – Online-Medien: – Online-Plattformen – Websites (einschließlich Nachrichtenseiten) – Foren und Blogs – Videoportale – Blogger, Influencer | <ul style="list-style-type: none"> – Anbieter von Werbetechnologien (z. B. Werbenetzwerke, Werbebörsen, Werbeplattformen) – Targeting- und Medienberatungsfirmen – Datenvermittler¹¹⁸ |

3.2.3. Herausgeber politischer Werbung

Bei **Herausgebern politischer Werbung** handelt es sich um eine Untergruppe der Anbieter politischer Werbung. Nach Art. 3 Nr. 13 TTPW-VO sind Herausgeber politischer Werbung Anbieter politischer Werbedienstleistungen, die politische Werbung über ein beliebiges Medium **veröffentlichen, zustellen** oder **verbreiten**. Dies geschieht, indem sie die Werbung ausstrahlen, über eine Schnittstelle zugänglich machen oder sie der Öffentlichkeit auf andere Weise zur Verfügung stellen, vgl. ErwG 41 TTPW-VO. Damit stehen Herausgeber in der Regel **am Ende der Kette von Diensteanbietern**. In ErwG 42 TTPW-VO heißt es, dass Herausgeber daher in der Position sind,

116 Vgl. *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (470): „Anbieter von Werbedienstleistungen steigen innerhalb der regulatorischen Systematik der VO (EU) 2024/900 zum „Anbieter politischer Werbedienstleistungen“ auf, sobald die angefragte Werbedienstleistung als politisch identifiziert ist (vgl. Art. 3 Nr. 6, Art. 7 VO (EU) 2024/900)“.

117 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 5 f.

118 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 5 f.

sicherzustellen, dass das Publizieren von politischer Werbung transparent und im Einklang mit der TTPW-VO geschehe. Ihnen sollten daher besondere Verantwortlichkeiten auferlegt werden.¹¹⁹

Als Herausgeber gelten ausweislich ErwG 67 TTPW-VO auch Anbieter von **Werbetechnologien**. Hierbei handelt es sich nach den Durchführungsleitlinien der Kommission um Vermittler zwischen dem Sponsor und der öffentlich zugänglichen Schnittstelle (dem letztendlichen Herausgeber). Genannt werden Anbieter von Werbenetzwerken, Werbebörsen, Werbeplattformen oder anderer Online-Werbedienstleistungen, einschließlich angebots- und nachfrageseitiger Plattformen.¹²⁰ Nach ErwG 67 TTPW-VO sollen solche Anbieter von Werbetechnologien, die den Inhalt einer politischen Anzeige hosten oder auf andere Weise speichern oder bereitstellen, **zusammen mit dem letzten Herausgeber politischer Werbung** (z. B. der Website, wo die Anzeige veröffentlicht wird) ebenfalls als Herausgeber mit Verantwortung für die von ihnen erbrachte Dienstleistung gelten.

 Als weitere Beispiele für Herausgeber politischer Werbung nennen die Durchführungsleitlinien der Kommission folgende Beispiele:

| Offline-Medien | Druckerzeugnisse | Digitale Medien |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Zeitungen – Fernsehen – Hörfunk | <ul style="list-style-type: none"> – Plakate – Borschüren – Reklametafeln | <ul style="list-style-type: none"> – Audio- & Videodienste auf Abruf – Online-Plattformen – Websites – Suchmaschinen – Streaming-Dienste – Suchmaschinen – Streaming-Dienste – Mobile Anwendungen – Computerspiele – Sonstige digitale Schnittstellen einschl. „Digital Out-of-Home-Werbung“, Influencer¹²¹ |

119 Vgl. auch *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (470).

120 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 10.

121 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 10.

Wie unter Ziff. 2.1., 3.1.1. schon dargestellt, kommen auch **Influencer** als Herausgeber politischer Werbung in Betracht. Dies ist der Fall, wenn sie für die Veröffentlichung von Beiträgen bspw. zur Unterstützung politischer Akteure bezahlt werden.¹²²

Insgesamt gilt, dass die Pflichten für Herausgeber **nur** gelten, **wenn die Veröffentlichung, Verbreitung oder Zustellung als Dienstleistung** erbracht wird. Wenn dies nicht der Fall ist, weil die Erbringung der Leistungen bspw. im Rahmen interner Tätigkeiten erfolgt, gelten für den jeweiligen Leitungserbringer keine Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO.

3.3. Bewertung hinsichtlich der Rolle von Fraktionen

Der Auftraggeber möchte wissen, wann eine **Fraktion** regelmäßig als **Sponsor anzusehen** ist und wann Fraktionen zusätzlich Anbieter politischer Werbedienstleistungen oder Herausgeber politischer Werbung sein können (z. B. bei fraktionseigenen Webseiten/Apps/Medienkanälen oder bei selbst betriebenen Werbeformaten).

Für die Frage, wer nach Kapitel II TTPW-VO verpflichtet ist, kommt es nicht abstrakt darauf an, welche Person oder Einrichtung handelt, sondern ob der jeweilige Akteur eine (entgeltliche) **politische Werbedienstleistung** i. S. v. Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO erbringt bzw. beauftragt.

Im Einklang mit Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO ist eine Fraktion dann als Sponsor anzusehen, wenn sie einen **externen Dienstleister** mit der Ausarbeitung oder der Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung bzw. Verbreitung einer **politischen Anzeige beauftragt** oder wenn in ihrem Namen solche Dienstleistungen erbracht werden. Für die Frage, ob es sich beim Auftragsgegenstand um politische Werbung bzw. eine politische Anzeige handelt, ist relevant, ob Fraktionen als politische Akteure einzustufen sind (s. Ziff. 2.2.1.2.). Bejaht man dies, wären ihre Anzeigen grundsätzlich – vorbehaltlich der Ausnahmetatbestände – als politische Werbung einzustufen.¹²³ Verneint man die Eigenschaft von Fraktionen als politische Akteure, käme es darauf an, ob die Werbung geeignet und darauf ausgerichtet ist, eine Wahl, ein Referendum, Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen (Art. 3 Nr. 2 Buchst. b TTPW-VO, Ziff. 2.2.2.).¹²⁴

Als Anbieter von Werbedienstleistungen oder Herausgeber politischer Werbung kämen Fraktionen nur in Betracht, wenn sie gegen Entgelt für einen Dritten politische Werbedienstleistungen erbringen würden. **Interne Tätigkeiten** wie das Betreiben fraktionseigener Webseiten/Apps/Medienkanäle und Werbeformate, bei denen Fraktionen weder Dritte mit der Erbringung politischer Werbedienstleistungen beauftragen noch von Dritten mit der Leistungserbringung gegen Entgelt beauftragt werden, unterfallen **nicht den Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO**.

122 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 19; *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (470 f.).

123 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4: „Jede Werbung von Sponsoren, die als ‚politische Akteure‘ im Sinne des Artikels 3 Nummer 4 der Verordnung (EU) 2024/900 gelten, hat a priori politischen Charakter, es sei denn, sie ist rein privater oder rein kommerzieller Art“.

124 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 4.

Die Kommission verdeutlicht den an der konkreten Dienstleistungserbringung orientierten Ansatz anhand folgender Beispiele:

- Die **Mitglieder einer Partei verteilen** für diese Partei **politische Werbeartikel mit Kampagnenbotschaften** (die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen). Dies würde als politische Werbung betrachtet, die im Rahmen **interner Tätigkeiten** verbreitet wird, sodass Herausgeberpflichten – und damit verbundene Sponsorenpflichten – nach Kapitel II TTPW-VO entstehen.
- Eine **politische Partei** bereit politische Anzeigen durch ihr **eigenes Marketingteam** vor und **veröffentlicht die Botschaften direkt über ihr Social-Media-Konto und ihre Website**. Dabei handelt es sich um politische Werbung, die im Rahmen **interner Tätigkeiten** ausgearbeitet und veröffentlicht wird. Es entstehen keine Herausgeberpflichten – und damit verbundene Sponsorenpflichten –, weil es keinen Herausgeber politischer Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 3 TTPW-VO gibt.
- Wenn die vorgenannte intern veröffentlichte politische Anzeige aber durch ein PR-Unternehmen oder einem anderen **Anbieter politischer Werbedienstleistungen entgeltlich designt** wurde, dann müssen die Anbieterpflichten – und die damit verbundenen Sponsorenpflichten – aus Kapitel II TTPW-VO, die sich nicht ausschließlich an Herausgeber richten, gleichwohl eingehalten werden.¹²⁵
- Eine politische Partei bezahlt den Anbieter eines sozialen Netzwerks für die Verstärkung von drei neuen Nachrichten, die sie auf ihrem Social-Media-Konto veröffentlicht hat. Indem diese drei Beiträge **gegen eine bestimmte Vergütung in ihrer Reichweite verstärkt** werden, erbringt der Anbieter eine politische Werbedienstleistung und würde einen Herausgeber politischer Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 13 TTPW-VO darstellen.¹²⁶ Es würden Herausgeber- und entsprechenden Sponsorenpflichten nach Kapitel II TTPW-VO gelten (s. Ziff. 4.3.).

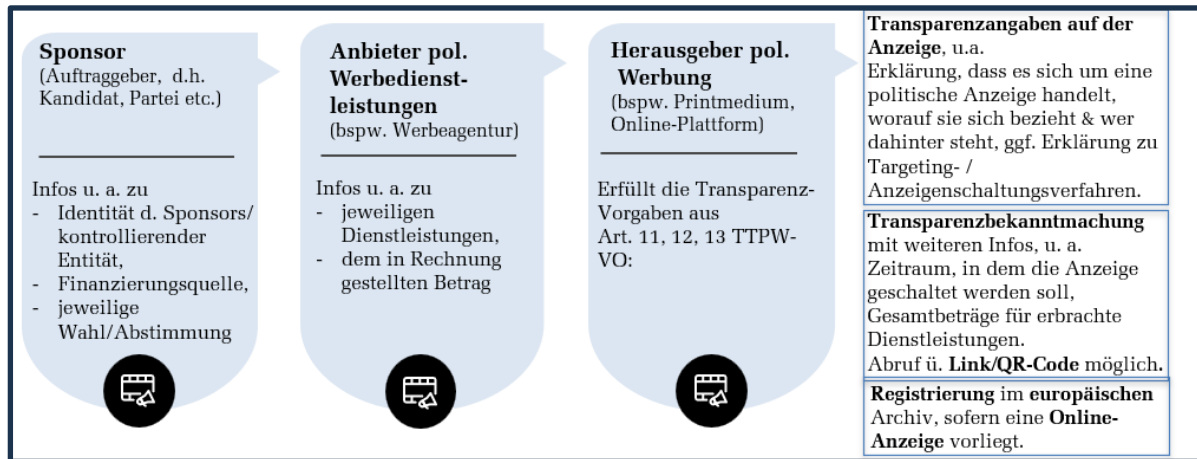
4. Pflichten von Sponsoren, Anbietern und Herausgebern politischer Werbung

Nach der TTPW-VO müssen alle Akteure, die an politischen Werbedienstleistungen beteiligt sind, zusammenarbeiten, um ein hohes Maß an Transparenz zu gewährleisten.¹²⁷

125 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 18.

126 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 8.

127 Nach ErwG 4 Satz 5 TTPW-VO ist ein hohes Maß an Transparenz unter anderem erforderlich, um eine offene und faire politische Debatte und politische Kampagnen sowie freie und gerechte Wahlen oder Referenden zu unterstützen und gegen Informationsmanipulation und Einflussnahme sowie gegen widerrechtliche Beeinflussung, auch aus Drittstaaten, vorzugehen. ErwG 53 TTPW-VO adressiert Umgehungsgefahren. Er lautet: „Besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit der in dieser Verordnung festgelegten Transparenzpflichten durch ein künstliches kommerzielles oder vertragliches Konstrukt umgangen wird, so sollten diese Pflichten für alle Unternehmen gelten, die die Werbedienstleistung dem Wesen nach erbringen.“ Siehe auch: *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1310).



Überblick über die Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO

Dabei ist der **Sponsor** im Wesentlichen dafür verantwortlich, **politische Werbung als solche zu deklarieren**. Die **Anbieter** politischer Werbedienstleistungen sind verpflichtet, **bestimmte Informationen aufzubewahren**, die sie bei der Erbringung dieser Dienstleistungen sammeln. Die relevanten Informationen sind schließlich an den **Herausgeber politischer Werbung zu übermitteln**, der sie zusammen mit der jeweiligen politischen Anzeige publizieren muss.

Sofern die Publikation jedoch im Rahmen interner Tätigkeiten erfolgt, sodass es keinen Herausgeber politischer Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 13 TTPW-VO gibt, entfallen die spezifischen Herausgeberpflichten (s. Ziff. 3.3.).¹²⁸ Sofern in der Produktionskette ausschließlich ein Herausgeber politischer Werbung und keine weiteren Anbieter politischer Werbedienstleistungen involviert sind, hat der Sponsor die Informationen direkt an den Herausgeber politischer Werbung zu liefern, vgl. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3 TTPW-VO.

Auftragsgemäß wird nachfolgend im Einzelnen dargestellt, welche Pflichten Sponsoren, Anbieter politischer Werbedienstleistungen und Herausgeber politischer Werbung treffen.



Weitere Informationen zu den konkreten Pflichten und Methoden zu deren Einhaltung finden sich in den Durchführungsleitlinien der Kommission (Seiten 30 ff.)

4.1. Pflichten für Sponsoren

Nach **Art. 7 Abs. 1 TTPW-VO** müssen Sponsoren¹²⁹ wahrheitsgemäß **erklären**, ob sie eine **politische Werbedienstleistung i. S. v. Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO** (s. Ziff. 3.1.) in Auftrag geben. Die Sponsoren **haften für die Richtigkeit**.

¹²⁸ Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 18.

¹²⁹ Die nachfolgend dargestellten Sponsorenpflichten gelten ebenso für Anbieter von Werbedienstleistungen, die im Namen von Sponsoren handeln.

Sponsoren müssen nach Art. 7 Abs. 1 TTPW-VO außerdem **wahrheitsgemäß** erklären, ob sie die Anforderungen aus **Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO** erfüllen. Sie haften auch für die Richtigkeit dieser Erklärung. Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO verbietet die Erbringung politischer Werbedienstleistungen für unionsfremde Sponsoren während Wahlkampfzeiten (in den letzten drei Monaten vor Wahlen oder Referenden), sofern die Dienstleistung im Zusammenhang mit der konkreten Wahl steht. Berechtig zur Beauftragung von Werbedienstleistungen sind in diesem Zeitraum: **Unionsbürger; Drittstaatsangehörige mit ständigem Wohnsitz in der EU und aktivem Wahlrecht zur jeweiligen Abstimmung; juristische Personen, es sei denn, sie werden von unionsfremden Personen kontrolliert.** Die Vorschrift soll den Gefährdungen der Demokratie durch Einflussnahmen von Drittstaatsangehörigen auf den Wahlkampf begegnen.¹³⁰

Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO gilt **unbeschadet strengerer nationaler Bestimmungen.** Das bedeutet, dass die Vorschrift weder nationale Vorschriften berührt, die politische Werbung während bestimmter Zeiträume verbieten, noch solche, die die Bereitstellung politischer Werbung im Namen bestimmter Kategorien von Organisationen, etwa von juristischen Personen oder Drittstaatsangehörigen, verbieten.¹³¹ Die Durchführungsleitlinien weisen darauf hin, dass die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Wahlzeiträume oder -fristen vorsehen, die drei Monate unterschreiten (einschließlich der Möglichkeit vorgezogener Wahlen). In diesem Fall gelte Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO erst ab der Bekanntgabe der Wahl oder des Referendums im Einklang mit Art. 26 TTPW-VO.¹³²

Nach **Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 TTPW-VO** müssen Sponsoren die Informationen bereitstellen, die erforderlich sind, damit **Anbieter** politischer Werbedienstleistungen den **Aufzeichnungspflichten** nach **Art. 9 Abs. 1 TTPW-VO** und **Herausgeber** politischer Werbung den **Kennzeichnungs- und Transparenzanforderungen** gemäß **Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 TTPW-VO** nachkommen können. Die Sponsoren gewährleisten die Richtigkeit, unverzügliche Übermittlung, Aktualität, Vollständigkeit und Genauigkeit dieser Angaben, vgl. Art. 7 Abs. 3 TTPW-VO.

Die konkret zu übermittelnden Informationen ergeben sich aus Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 i. V. m. Art. 9 Abs. 1 Buchst. a, d, e, f und Art. 11 Abs. 1 Buchst. a bis d sowie Art. 12 Abs. 1 Buchst. a, b, c, e, h, k TTPW-VO.

130 Vgl. ErwG 19 TTPW-VO; *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1310). Kritisch: *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (471). In den Durchführungsleitlinien wird klargestellt, dass dies die Erbringung von Dienstleistungen für solche Sponsoren außerhalb dieser Zeiträume nicht beeinträchtigen sollte, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 33.

131 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 33.

132 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 33.

Überblick über die Informationspflichten des Sponsors gemäß Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 TTPW-VO

- Erklärung, dass es sich um eine **politische Anzeige** handelt (Art. 11 Abs. 1 Buchst. a TTPW-VO);
- Informationen über die politische Anzeige oder politische Werbekampagne, mit der die Dienstleistungen in Zusammenhang stehen (Art. 9 Abs. 1 Buchst. a TTPW-VO);
- Informationen darüber, ob das **Entgelt aus öffentlicher oder privater Quelle** stammt, ob es seinen Ursprung **innerhalb oder außerhalb der EU** hat (Art. 9 Abs. 1 Buchst. d TTPW-VO, Art. 12 Abs. 1 Buchst. e TTPW-VO);
- **Identität und die Kontaktdaten des Sponsors** der politischen Anzeige und ggf. der **Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert** (Art. 9 Abs. 1 Buchst. e, Art. 11 Abs. 1 Buchst. b, Art. 12 Abs. 1 Buchst. a TTPW-VO);
- **Identität und die Kontaktdaten** der natürlichen oder juristischen Person, die für die politische Anzeige **eine Vergütung zahlt**, wenn diese Person nicht mit dem Sponsor oder der Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert, identisch ist (Art. 12 Abs. 1 Buchst. b TTPW-VO);
- ggf. **Angaben zu der Wahl, dem Referendum oder dem Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess**, mit dem die politische Anzeige in Zusammenhang steht (Art. 9 Abs. 1 Buchst. f, Art. 11 Abs. 1 Buchst. c TTPW-VO);
- Bei Zusammenhang der politischen Anzeige mit bestimmten Wahlen oder Referenden: Links zu **offiziellen Informationen über die Modalitäten der Teilnahme** (Art. 12 Abs. 1 Buchst. h TTPW-VO);
- ggf. eine Erklärung, aus der hervorgeht, dass die politische Anzeige Gegenstand von **Targeting- oder Anzeigenschaltungsverfahren** war (Art. 11 Abs. 1 Buchst. d TTPW-VO);
- Information über den **Zeitraum**, in dem die politische Anzeige veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet werden soll (Art. 12 Abs. 1 Buchst. c TTPW-VO);
- ggf. die Angabe, ob eine frühere Veröffentlichung der politischen Anzeige bzw. einer früheren Fassung aufgrund eines Verstoßes gegen diese Verordnung **ausgesetzt oder eingestellt** wurde (Art. 12 Abs. 1 Buchst. k TTPW-VO).

Nach Art. 7 Abs. 3, Art. 9 Abs. 1 Buchst. e, Art. 11 Abs. 1 Buchst. b, Art. 12 Abs. 1 Buchst. a TTPW-VO haben Sponsoren gegebenenfalls Angaben zu der **Einrichtung** zu machen, die den **Sponsor letztlich kontrolliert**.

Wie unter Ziff. 3.2.1. dargestellt, kommen **Faktionen**, wenn sie politische Werbedienstleistungen in Auftrag geben, neben ihrer „Mutterpartei“ ebenfalls als „Sponsoren“ im Sinne von Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO in Betracht.¹³³ Es stellt sich daher die Frage, ob die Partei im Verhältnis zur Fraktion als eine solche Einrichtung angesehen werden kann.

In ErwG 22 Satz 2 TTPW-VO heißt es dazu:

„In manchen Fällen kann eine andere Einrichtung letztlich die Kontrolle über einen Sponsor ausüben. Die Feststellung, ob eine Einrichtung letztlich einen Sponsor kontrol-

133 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 5.

liert, sollte auf Rechten, Verträgen oder anderen Mitteln beruhen, die einzeln oder zusammen und unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder rechtlichen Umstände die Möglichkeit gewähren, einen bestimmenden Einfluss auf eine Einrichtung auszuüben, insbesondere durch Eigentums- oder Nutzungsrechte an der Gesamtheit oder an Teilen des Vermögens der Einrichtung, oder durch Rechte oder Verträge, die einen bestimmenden Einfluss auf die Zusammensetzung, das Abstimmungsverhalten oder die Beschlüsse der Gremien einer Einrichtung gewähren.“

Es dürfte nicht anzunehmen sein, dass zwischen Parteien und Fraktionen eine solche Beziehung existiert. Wie bereits dargestellt, besteht eine wie auch immer geartete rechtliche Bindung der Fraktion an die Partei gerade nicht.¹³⁴ Dem steht die **Freiheit des Mandats** der Mitglieder der Fraktionen entgegen. Die Partei kann im Lichte von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG weder durch Rechte noch durch Verträge Einfluss auf die Zusammensetzung, das Abstimmungsverhalten oder die Beschlüsse der Fraktionen nehmen (vgl. ErwG 22 Satz 2 TTPW-VO). Auch ist die **Finanzierung** von Parteien und Fraktionen rechtlich und tatsächlich getrennt, sodass auch eine Einflussnahme durch Eigentums- oder Nutzungsrechte an der Gesamtheit oder an Teilen des Vermögens der Einrichtung ausscheiden dürfte (vgl. ErwG 22 Satz 2 TTPW-VO).

Dass die Abgeordneten und damit auch ihre jeweilige Fraktion trotz der Freiheit des Mandats faktischen Bindungen an ihre Partei unterliegen, dürfte nicht zu einer „Kontrolle“ in diesem Sinne führen.¹³⁵ Vielmehr steht der Partei als **Sanktions- und Druckmittel**, mit dem sie über das einzelne Fraktionsmitglied hinaus auch auf die Fraktion als Ganzes einwirken kann, „als Folge ihres Aufstellungsmonopols für Wahlbewerber nur die Verweigerung einer erneuten Kandidatur zur Verfügung“.¹³⁶ Da dies erst zum Ende einer Wahlperiode erfolgen kann, dürfte eine aktuelle oder unmittelbare Einflussnahme damit ausscheiden.¹³⁷ Es ist auch fraglich, inwieweit von der Möglichkeit der Verweigerung der (Wieder-)Aufstellung von einzelnen Kandidaten auf eine „Kontrolle“ der gesamten Fraktion durch die Partei geschlossen werden kann, zumal die Fraktionsmitglieder zugleich Mitglied der Partei sind und als solche nicht selten über einen erheblichen Einfluss verfügen. Zudem gehen einige Autoren davon aus, dass in der Realität die Fraktionen – unter anderem durch ihr öffentlichkeitswirksames Auftreten – inzwischen über einen größeren (faktischen) Einfluss auf ihre Parteien verfügen als umgekehrt.¹³⁸

Von einer „Kontrolle“ der Fraktionen durch ihre „Mutterpartei“ im Sinne der TTPW-VO dürfte in Anbetracht dessen nicht auszugehen sein.

134 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38, Rn. 293 m. w. N.

135 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38, Rn. 249.

136 Jekewitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 37, Rn. 48.

137 Jekewitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 37, Rn. 48.

138 Jekewitz, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 37, Rn. 49 m. w. N.; Volkmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 4, Rn. 19 m. w. N.

4.2. Pflichten für Anbieter politischer Werbung

4.2.1. Nichtdiskriminierung gemäß Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO

Nach Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO dürfen Anbieter politischer Werbedienstleistungen Sponsoren, die in der EU ansässig oder rechtmäßig niedergelassen sind, bei der Leistungserbringung nicht allein aufgrund ihres Wohnsitzes oder ihrer Niederlassung diskriminieren.¹³⁹ Es geht darum, den grenzüberschreitenden Zugang zu politischen Werbedienstleistungen zu sichern und europäischen politischen Parteien bzw. Fraktionen die Erfüllung ihres unionsprimärrechtlichen Auftrags (Schaffung eines europäischen Bewusstseins insbesondere mit Blick auf die Europawahlen) zu ermöglichen (vgl. ErwG 18 Satz 5 TTPW-VO).¹⁴⁰

Damit verankert Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO den für alle grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Binnenmarkt geltenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Dieser gilt nicht absolut. Ungleichbehandlungen können gerechtfertigt werden, wenn sie auf objektiven Gründen beruhen und verhältnismäßig sind. Dies gilt bspw. dann, wenn der jeweilige Anbieter nur Leistungen in einem bestimmten Mitgliedstaat erbringt und nicht dort, wo der Sponsor diese anfragt.¹⁴¹

4.2.2. Einholung von Erklärungen und vertragliche Vereinbarungen mit Sponsoren gemäß Art. 6 Abs. 2, Art. 7 TTPW-VO

Anbieter politischer Werbedienstleistungen müssen nach **Art. 6 Abs. 2 TTPW-VO** sicherstellen, dass die **vertraglichen Vereinbarungen** über die Erbringung solcher Dienstleistungen die **Einhaltung der TTPW-VO** ermöglichen. Als Vertragsgegenstände nennt Art. 6 Abs. 2 TTPW-VO die Aufteilung der Zuständigkeiten sowie Bestimmungen über die Vollständigkeit und Richtigkeit der Informationen. Eine Konstellation, in der eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten angezeigt ist, ist bspw. die gemeinsame Herausgeberschaft des Anbieters von Werbetechnologien und dem Herausgeber am Ende der Wertschöpfungskette (s. ErwG 67 TTPW-VO, Ziff. 3.2.3.).¹⁴² Weitere Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 2 TTPW-VO finden sich in den Durchführungsleitlinien der Kommission.¹⁴³

Aus **Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 TTPW-VO** ergibt sich ferner, dass Anbieter politischer Werbedienstleistungen von den Sponsoren **Erklärungen** zum Vorliegen **politischer Werbedienstleistungen** und

139 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 32.

140 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 32, zur besonderen Relevanz der Bestimmung für europäische politische Parteien und Fraktionen im europäischen Parlament mit Blick auf EU-weite politische Kampagnen. *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papier-tiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1310); *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (471).

141 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 32.

142 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 34.

143 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 34 f.

zur Berechtigung nach **Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO**¹⁴⁴ verlangen und die Pflicht zur Abgabe solcher Erklärungen vertraglich verankern müssen.¹⁴⁵ In den vertraglichen Vereinbarungen sind ferner die Informationspflichten des Sponsors gemäß Art. 7 Abs. 3 TTPW-VO zu verankern.¹⁴⁶

Nach Art. 7 Abs. 4 TTPW-VO verlangen Anbieter politischer Werbedienstleistungen von Sponsoren, deren Erklärungen oder Informationen offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie diese berichtigen. Nach ErwG 45 TTPW-VO ist von einer offensichtlichen Fehlerhaftigkeit auszugehen, wenn sie aus dem Inhalt der Anzeige, der Identität des Sponsors oder dem Kontext, in dem die betreffende Dienstleistung erbracht wird, hervorgeht, ohne dass weitere Überprüfungen oder Nachforschungen durchgeführt werden.¹⁴⁷ Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen trifft keine allgemeine Pflicht, den Wahrheitsgehalt der von den Sponsoren abgegebenen Erklärungen und Informationen zu überwachen.

4.2.3. Führen von Aufzeichnungen nach Art. 9 TTPW-VO

Nach Art. 9 Abs. 1 TTPW-VO müssen die Anbieter politischer Werbedienstleistungen¹⁴⁸ in dem Maße, in dem es für die Einhaltung der TTPW-VO erforderlich ist, bestimmte **Informationen**, die

144 Dazu: *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3706); *Panahi/Schindler*, Die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – ein Überblick, K&R 2024, S. 621 (622).

145 Vgl. näher: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 35, wonach politische Werbedienstleistungen nur an Sponsoren erbracht werden dürfen, die erklärt haben, i. S. v. Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO berechtigt zu sein.

146 Siehe näher zur Umsetzung: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 35 f.

147 Vgl. auch Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 37, die als Beispiel nennt, dass „ein Kandidat für eine Präsidentschaftswahl eine politische Kampagne starten möchte und dem Anbieter fälschlicherweise mitgeteilt hat, dass eine solche Kampagne für eine Regionalwahl sei, während sich die Anzeige eindeutig auf die Präsidentschaftswahl bezieht“.

148 Nach Art. 9 Abs. 4 TTPW-VO findet die Pflicht zum Führen von Aufzeichnungen keine Anwendung, wenn ein Anbieter ein Kleinunternehmen i. S. v. Art. 3 Abs. 1 der Bilanzrichtlinie 2013/34/EU ist und die Erbringung von Werbedienstleistungen im Verhältnis zu seinen Haupttätigkeiten völlig untergeordnet und unwesentlich ist. Die Durchführungsleitlinien weisen darauf hin, dass die Anbieter in solchen Fällen gleichwohl die anderen Pflichten aus Kapitel II TTPW-VO erfüllen müssten. Die Anbieter könnten auf freiwilliger Basis zudem so weit wie möglich Aufzeichnungen führen (z. B. nur in Papierform), um ihre Fähigkeit zu verbessern, die sich aus der TTPW-VO ergebenden verschiedenen Pflichten zu erfüllen, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 38.

sie bei der Erbringung ihrer Dienstleistungen sammeln, für einen Zeitraum von **sieben Jahren**¹⁴⁹ in einem maschinenlesbaren Format¹⁵⁰ **aufbewahren**.

Aufzubewahrende Informationen nach Art. 9 Abs. 1 TTPW-VO

- die **politische Anzeige** oder **politische Werbekampagne**, mit der die Dienstleistungen in Zusammenhang stehen (Buchst. a);
- die **konkreten Dienstleistungen**, die im Zusammenhang mit der politischen Werbung erbracht wurden (Buchst. b);
- **in Rechnung gestellte Beträge** und den Wert sonstiger Leistungen für die erbrachten Dienste (Buchst. c);
- Informationen darüber, ob die Beträge oder sonstigen Leistungen aus **öffentlicher oder privater Quelle** stammen, ob sie ihren **Ursprung innerhalb oder außerhalb der EU** haben (Buchst. d);
- **Identität und Kontaktdaten des Sponsors**, ggf. der Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert, und bei juristischen Personen den Ort der Niederlassung (Buchst. e);
- ggf. **Angaben zur Wahl, zum Referendum** oder dem **Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess**, mit dem die politische Anzeige in Zusammenhang steht (Buchst. f).

Nach Art. 9 Abs. 2 TTPW-VO müssen die Anbieter zwar zumutbare Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass die gespeicherten Informationen vollständig und genau sind. Da Sponsoren aber für die Richtigkeit der in Art. 9 Abs. 1 Buchst. a, d, e und f TTPW-VO genannten Informationen verantwortlich sind, heißt es in den Durchführungsleitlinien, dass der Anbieter nur für die verbleibenden Bereiche verantwortlich ist, die er unmittelbar kontrollieren kann (d. h. die konkret erbrachten Dienstleistungen und die in Rechnung gestellten Beträge gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. b, c TTPW-VO).¹⁵¹

4.2.4. Übermittlung von Informationen an den Herausgeber politischer Werbung

Nach Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 2 TTPW-VO stellen die Anbieter politischer Werbedienstleistungen sicher, dass die in Art. 9 Abs. 1 TTPW-VO genannten Informationen den Herausgebern

149 Der Zeitraum beginnt nach Abschluss der Dienstleistungserbringung, also ab dem Datum der letzten Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung.

150 Nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 TTPW-VO erfolgt die Abfassung der Informationen in schriftlicher oder elektronischer Form. Hinsichtlich der Informationen über die politische Anzeige oder politische Werbekampagne, mit der die Dienstleistung in Zusammenhang steht (Art. 7 Abs. 1 Buchst. a TTPW-VO), heißt es in den Durchführungsleitlinien, dass die Anbieter die politische Anzeige oder nur die Metadaten speichern könnten, solange letztere eine angemessene Identifizierung oder Bewertung ermöglichen, vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 38.

151 Vgl. näher Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 38.

politischer Werbung rechtzeitig, vollständig und genau mitgeteilt und ggf. aktualisiert werden, damit diese ihre Transparenzpflichten nach dieser Verordnung erfüllen können.¹⁵²

4.2.5. Weitere Pflichten gemäß Art. 16, 17, 21 TTPW-VO

Nach **Art. 16 Abs. 1 TTPW-VO** können die **zuständigen nationalen Behörden** von Anbietern politischer Werbedienstleistungen **Informationen anfordern**, um die Einhaltung der Art. 9, 11, 12 TTPW-VO (d. h. Pflichten in Bezug auf Aufzeichnungen, Kennzeichnung und Transparenzbeachtmachungen) sowie Art. 14 TTPW-VO (Berichterstattung über politische Werbedienstleistungen durch Herausgeber, s. Ziff. 4.3.3.) zu überprüfen. Die Art. 16 Abs. 2 bis Abs. 5 TTPW-VO regeln die Modalitäten des behördlichen Informationsersuchens und der Informationsübermittlung durch die Anbieter, wobei Sonderregeln für KMU gelten.¹⁵³

Nach **Art. 17 Abs. 1, Abs. 3 TTPW-VO** übermitteln die Anbieter politischer Werbedienstleistungen **interessierten Einrichtungen auf deren Ersuchen** grundsätzlich unverzüglich – jedoch spätestens innerhalb eines Monats –, kostenlos und soweit möglich maschinenlesbar die **Informationen**, über die sie gemäß Art. 9, 11, 12 TTPW-VO verfügen müssen.¹⁵⁴ Die Durchführungsleitlinien der Kommission weisen darauf hin, dass sich dies auch auf Informationen i. S. v. Art. 19 Abs. 1 Buchst. c TTPW-VO über die wichtigsten Parameter der Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren beziehen könne.¹⁵⁵ **Interessierte Einrichtungen** sind gemäß Art. 17 Abs. 2 TTPW-VO zugelassene Forscher i. S. v. Art. 40 Abs. 8 DSA; Mitglieder einer nach nationalem Recht oder EU-Recht zugelassenen Organisation der Zivilgesellschaft, deren satzungsmäßige Ziele Schutz und Förderung des öffentlichen Interesses sind; politische Akteure sowie in einem Mitgliedstaat anerkannte nationale oder internationale Wahlbeobachter und Journalisten. Nach Art. 17 Abs. 6 TTPW-VO können die Anbieter eine vertretbare, angemessene Gebühr in Rechnung stellen, falls die Bearbeitung des Informationsersuchens erhebliche Kosten verursacht. Sofern Ersuchen offenkundig unklar oder unverhältnismäßig sind oder Informationen betreffen, die sich nicht im Besitz des Anbieters befinden, können die Anbieter die Bereitstellung der erbetenen Informationen gemäß Art. 17 Abs. 5 TTPW-VO ablehnen. Die Anbieter tragen gemäß Art. 17 Abs. 7 TTPW-VO die Beweislast für die Voraussetzungen nach Art. 17 Abs. 5, Abs. 6 TTPW-VO.

Nach **Art. 21 TTPW-VO** müssen diejenigen Diensteanbieter, die politische Werbedienstleistungen in der EU anbieten, ohne dort ansässig zu sein, schriftlich eine natürliche oder juristische Person als ihren **bevollmächtigten Vertreter in einem der Mitgliedstaaten**, in denen sie ihre Dienstleistungen anbieten, **benennen**. Dieser muss bei der zuständigen nationalen Behörde amt-

152 Wobei gemäß Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3 TTPW-VO der Sponsor die einschlägigen Informationen übermittelt, wenn der Herausgeber der einzige Anbieter politischer Werbedienstleistungen ist.

153 Siehe näher Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 38.

154 In Bezug auf Finanzinformationen können Anbieter nach Art. 17 Abs. 4 TTPW-VO die betreffenden Beträge aggregieren oder als Spanne angeben, soweit dies für den Schutz ihrer berechtigten geschäftlichen Interessen erforderlich ist.

155 Siehe näher Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 39.

lich registriert sein. Die Kommission richtet nach Art. 21 Abs. 5 TTPW-VO ein öffentlich verfügbares Portal ein, das mit den Online-Verzeichnissen aller im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gemäß der TTPW-VO eingetragenen bevollmächtigten Vertreter verknüpft ist.¹⁵⁶

4.3. Pflichten für die Herausgeber politischer Werbung

Wie oben (Ziff. 3.2.3.) dargestellt, sind Herausgeber politischer Werbung eine Untergruppe der Anbieter politischer Werbung. Sie stehen oft am Ende der Produktionskette politischer Werbung.

Sofern ein **Anbieter von Werbetechnologien** (bspw. Werbepattformen) als Mitherausgeber mit dem Herausgeber gilt, der die Anzeige letztlich veröffentlicht (bspw. Anbieter einer Website), sollten die Akteure die Pflichten nach der TTPW-VO im Wege einer vertraglichen Vereinbarung aufteilen, um die Vorgaben der TTPW-VO zu erfüllen, s. Art. 6 Abs. 2, ErwG 67 Satz 2 TTPW-VO, Ziff. 4.2.2., 3.2.3.).¹⁵⁷ Auch **Influencer** können Herausgeber (und damit Anbieter) politischer Werbung sein. Sie haben die Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO zu erfüllen, sofern sie für die Veröffentlichung bzw. Verbreitung politischer Anzeigen eine Gegenleistung erhalten (s. Ziff. 3.1.2., 3.2.3., 3.3.). Wenn sie aber – was oft der Fall sein dürfte – als KMU einzustufen sind, gelten bestimmte Ausnahmen.¹⁵⁸

4.3.1. Kennzeichnungen und Transparenzbekanntmachungen nach Art. 11, 12 TTPW-VO

Herausgeber politischer Werbung müssen sicherstellen, dass jede politische Anzeige zusammen mit einer **Kennzeichnung** und einer **Transparenzbekanntmachung** im Einklang mit Art. 11, 12 TTPW-VO zur Verfügung gestellt wird. Das Format, das Muster und die technischen Spezifikationen der Kennzeichnungen und Transparenzbekanntmachungen werden in der **Durchführungsverordnung der Kommission (EU) 2024/1410** festgelegt.¹⁵⁹

Zur **Kennzeichnung** i. S. v. Art. 11 TTPW-VO zählen Informationen, die in klarer, hervorgehobener und eindeutiger Weise **direkt mit der jeweiligen Anzeige** zur Verfügung zu stellen sind, vgl. Art. 11 Abs. 1, Abs. 3 TTPW-VO.¹⁶⁰ Die Transparenzbekanntmachung i. S. v. Art. 11 Abs. 1 Buchst. e, Art. 12 TTPW-VO, die weitere Informationen enthält, kann direkt mit der politischen

156 Siehe näher Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 40 f.

157 Näher dazu: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 47 f.

158 Siehe Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 50.

159 Durchführungsverordnung (EU) 2025/1410 der Kommission vom 9. Juli 2025 über das Format, das Muster und die technischen Spezifikationen der Kennzeichnungen und Transparenzbekanntmachungen politischer Anzeigen gemäß den Artikeln 11 und 12 der Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates, [ABl. L, 2025/1410, 16. Juli 2025](#).

160 Vgl. Ziff. 1.2. Anhang I Durchführungsverordnung (EU) 2025/1410: „Die Kennzeichnung muss in der politischen Anzeige in klarer, hervorgehobener und eindeutiger Weise enthalten oder angebracht bzw. mit ihr verbunden sein, um den Leser, Zuschauer oder Hörer angemessen über die [...] Informationen in Kenntnis zu setzen“.

Anzeige veröffentlicht werden. Alternativ kann die politische Anzeige einen Hinweis darauf enthalten, wo die Transparenzbekanntmachung abrufbar ist, vgl. Art. 12 Abs. 3 TTPW-VO. In Betracht kommen bspw. Weblinks oder QR-Codes, die zur Bekanntmachung führen.¹⁶¹

Es geht bei Art. 11 f. TTPW-VO darum, die Nutzer zu sensibilisieren und dazu beizutragen, dass die politische Anzeige eindeutig als solche identifiziert wird, vgl. ErwG 62 Satz 1 TTPW-VO. Im Schrifttum geht man davon aus, dass die Transparenzpflichten eine abschreckende Wirkung auf solche Personen haben sollen, die hinter dem Deckmantel vermeintlicher Anonymität gezielte Desinformation zum Zwecke der Wahlmanipulation verbreiten.¹⁶²

4.3.1.1. Erforderliche Informationen gemäß Art. 11, 12 TTPW-VO

Folgende Informationen sind als Kennzeichnung bzw. in der Transparenzbekanntmachung darzustellen (s. auch ErwG 56-58 TTPW-VO, Anhang II Durchführungsverordnung (EU) 2025/1410):

| Informationen, die als Kennzeichnung direkt mit der Anzeige verbunden sein müssen, Art. 11 Abs. 1 Buchst. a bis d TTPW-VO | Inhalt der Transparenzbekanntmachung gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bis m TTPW-VO, die nicht direkt mit der Anzeige zur Verfügung gestellt werden muss |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">– Erklärung, dass es sich um eine politische Anzeige handelt;– die Identität des Sponsors und ggf. der Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert;– ggf. Angaben zur Wahl, dem Referendum oder dem Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess, mit dem die politische Anzeige in Zusammenhang steht; | <ul style="list-style-type: none">– Der Zeitraum, in dem die politische Anzeige veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet werden soll;– die Identität des Sponsors und ggf. der Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert, einschließlich des Namens, der E-Mail-Adresse und, sofern veröffentlicht, der Postanschrift sowie, wenn der Sponsor keine natürliche Person ist, der Anschrift des Orts der Niederlassung;– erforderliche Informationen über die Person, die für die politische Anzeige eine Vergütung zahlt, wenn sie nicht mit dem Sponsor oder der Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert, identisch ist;– ggf. die Angabe der Wahlen oder Referenden oder der Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesse, mit denen die politische Anzeige in Zusammenhang steht; |

161 Vgl. ErwG 59 ff. TTPW-VO; Ziff. 1.6. Anhang I Durchführungsverordnung (EU) 2025/1410; Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 42.

162 *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (472).

- ggf. eine Erklärung, aus der hervorgeht, dass die politische Anzeige Gegenstand **von Targeting- oder Anzeigenschaltungsverfahren** war.
- ggf. **Links zu offiziellen Informationen** über die Modalitäten der Teilnahme an den betreffenden Wahlen oder Referenden;
- ggf. eine Erklärung zu **Targeting- oder Anzeigenschaltungsverfahren**;
- **Gesamtbeträge und Gesamtwert** der sonstigen Leistungen, die die **Anbieter politischer Werbedienstleistungen erhalten** haben, einschließlich derjenigen, die der Herausgeber teilweise oder vollständig im Austausch für die politischen Werbedienstleistungen erhalten hat, und gegebenenfalls der politischen Werbekampagne;¹⁶³
- Informationen darüber, ob die vorgenannten Beträge oder sonstigen Leistungen aus **öffentlicher oder privater Quelle** stammen und ob sie ihren Ursprung innerhalb oder außerhalb der EU haben;
- die **Berechnungsmethode**;
- ggf. **Links** zum europäischen **Archiv für politische Online-Anzeigen** (Art. 13 TTPW-VO, s. Ziff. 4.3.2.);
- Angaben zum in Art. 15 Abs. 1 TTPW-VO genannten **Meldeverfahren** (s. Ziff. 4.3.3.);
- ggf. Angabe, ob eine frühere Veröffentlichung bzw. eine frühere Fassung aufgrund eines Verstoßes gegen die TTPW-VO **ausgesetzt oder eingestellt** wurde;
- ggf. und falls technisch machbar die **Reichweite**, die Anzahl der **Aufrufe** und der **Interaktionen** mit der politischen Anzeige.

4.3.1.2. Verantwortlichkeit der Herausgeber politischer Werbung

Die Herausgeber politischer Werbung haben nach Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 TTPW-VO sicherzustellen, dass die Informationen in der Kennzeichnung und Transparenzbekanntmachung vollständig sind. Sie müssen zudem sicherstellen, dass die Informationen über die Abrufmöglichkeiten der Transparenzbekanntmachung inhaltlich richtig sind. Darüber hinaus sind Herausgeber

163 In den Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 42, heißt es, dass die genauen Beträge für bestimmte politische Anzeigen manchmal nicht ausdrücklich in Rechnung gestellt oder veranschlagt würden (insbes. bei politischen Werbekampagnen). Die Herausgeber könnten in solchen Fällen die aggregierten Beträge für die gesamte Kampagne angeben.

politischer Werbung für die **Richtigkeit bestimmter Informationen** nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d (Gesamtbeträge und Gesamtwert sonstiger Leistungen), Buchst. f (Berechnungsmethode), Buchst. i (Link zum europäischen Archiv), Buchst. j (Angaben zum Meldeverfahren), Buchst. m (Angaben zur Reichweite etc.) verantwortlich. Sie sind verpflichtet, sich nach besten Kräften zu bemühen, Informationen unverzüglich zu vervollständigen oder zu berichtigen, wenn sie feststellen, dass sie unvollständig oder ungenau sind. Wenn die Angaben nicht unverzüglich vervollständigt oder berichtigt werden können, darf der Herausgeber die politische Anzeige nicht zur Verfügung stellen bzw. muss deren Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung unverzüglich einstellen. In diesem Fall müssen die jeweiligen Sponsoren oder die Anbieter politischer Werbedienstleistungen unverzüglich informiert werden, vgl. Art. 12 Abs. 2 UAbs. 4 bis 6 TTPW-VO.

Die Transparenzbekanntmachung muss während des Zeitraums der politischen Anzeige auf dem neuesten Stand gehalten werden, Art. 12 Abs. 3 UAbs. 2 TTPW-VO. Nach Art. 12 Abs. 4 TTPW-VO müssen die Transparenzbekanntmachungen zusammen mit etwaigen Änderungen für sieben Jahre aufbewahrt werden.¹⁶⁴

4.3.2. Europäisches Archiv für politische Online-Anzeigen, Art. 13 TTPW-VO

Der Auftraggeber hat die Frage aufgeworfen, welche Anzeigen in das europäische Archiv für Online-Anzeigen einzustellen sind und durch wen. Er möchte wissen, wie sich die Differenzierung zwischen sehr großen Online-Plattform (very large online platforms, VLOPs) bzw. Online-Suchmaschinen (very large online search engines, VLOSEs) i. S. d. DSA auf der einen Seite und sonstigen Herausgebern auf der anderen Seite wirkt.

Das europäische Archiv für Online-Anzeigen wird gemäß Art. 13 Abs. 1 TTPW-VO von der Kommission eingerichtet und durch Durchführungsrechtsakte flankiert, vgl. Art. 13 Abs. 6 TTPW-VO. Das Archiv soll **sämtliche in der EU veröffentlichte bzw. an EU-Bürger oder in der EU ansässige Personen gerichtete politische Online-Anzeigen** umfassen, wobei die Herausgeber politischer Werbung ab der Inbetriebnahme des Archivs zur „Bestückung“ verpflichtet sind.¹⁶⁵ Das Archiv dient dazu, die Veröffentlichung der nach der TTPW-VO erforderlichen Informationen und den Zugang interessierter Einzelpersonen sicherzustellen, vgl. ErwG 64 Satz 1 TTPW-VO. Hierzu müssen die Herausgeber politischer Werbung jede von ihnen verbreitete politische Online-Anzeige und die Informationen der Transparenzbekanntmachung nach Art. 12 Abs. 1 DSA dem europäischen Archiv bereitstellen.

Hinsichtlich der Modalitäten der Bereitstellung unterscheidet die TTPW-VO zwischen VLOPs und VLOSEs auf der einen und sonstigen Herausgebern auf der anderen Seite. Nach Art. 13 Abs. 2 TTPW-VO müssen VLOPs und VLOSEs sicherstellen, dass jede politische Online-Anzeige zusammen mit den in Art. 12 Abs. 1 TTPW-VO genannten Informationen in einem Archiv gemäß

164 Dies gilt nach Art. 12 Abs. 5 TTPW-VO nicht für Herausgeber politischer Werbung, die als KMU einzustufen sind.

165 Vgl. Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), S. 43.

Art. 39 DSA erfasst wird.¹⁶⁶ Sie müssen **ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Online-Anzeige**, während des gesamten Zeitraums, in dem die Anzeige geschaltet ist und sieben Jahre, nachdem die politische Anzeige zuletzt auf ihren Online-Schnittstellen angezeigt wurde, **Zugang** zu diesen Informationen **über das europäische Archiv** ermöglichen. Die Pflichten für VLOPs und VLOSEs gelten also unverzüglich ab dem Veröffentlichen der Online-Anzeige (ErwG 66 Satz 2 TTPW-VO). Sie beziehen sich auf die Einstellung in das DSA-Archiv und die Zugangseröffnung über das Europäische Archiv für politische Online-Anzeigen.

Hiervon unterscheiden sich die Pflichten von Herausgebern, die keine VLOPs oder VLOSEs sind. Diese haben maximal **72 Stunden ab Veröffentlichung der politischen Online-Anzeige** Zeit, um die Anzeige und die Informationen nach Art. 12 Abs. 1 TTPW-VO in das europäische Archiv einzustellen.¹⁶⁷ Zudem sollen sie von dem nach Art. 13 Abs. 1 Buchst. b TTPW-VO von der Kommission zur Verfügung zu stellenden **kostenlosen Hosting-Dienst profitieren**. In ErwG 64 Satz 4 TTPW-VO heißt es, dass dieser der Unterstützung von Herausgebern politischer Werbung diene, die keine VLOPs oder VLOSEs sind.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Google¹⁶⁸ und Meta¹⁶⁹ bekanntgegeben haben, keine politischen Online-Anzeigen mehr auf ihren als VLOSEs bzw. VLOPs¹⁷⁰ benannten Diensten zuzulassen. Die neue Rechtslage sei zu komplex und rechtsunsicher.¹⁷¹ Meta und Google stellten zwar schon vor der TTPW-VO Transparenzanforderungen an (politische) Werbung.¹⁷² Relevante Auswirkungen auf das bisherige Geschäftsmodell dürften aber die Bestimmungen über Targeting- und Anzeigeschaltungsverfahren unter Verwendung personenbezogener Daten in Kapitel III TTPW-VO haben (s. Ziff. 5). Hintergründig – so heißt es in der rechtswissenschaftlichen Diskussion – schwinde hier „die auf der anderen Seite des Atlantiks zunehmend kritisch gesehene europäische Gesetzgebung im Bereich digitaler Dienste mit“.¹⁷³ Der von Meta vorgenommene Ausschluss von Inhalten, die nicht mehr als Werbung auf den

166 Art. 39 DSA verpflichtet VLOPs und VLOSEs zur Einrichtung eines Archivs, in dem sie Informationen zur auf ihrer Online-Schnittstelle angezeigten Werbung für ein Jahr vorhalten. Nach den Durchführungsleitlinien der Kommission steht es den Verpflichteten frei, ein separates Archiv für politische Online-Anzeigen einzurichten, vgl.

167 Vgl. *Di Fabio*, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (473).

168 Vgl. Google, [An update on political advertising in the European Union](#), 14. November 2024.

169 Zdf heute, [Meta-Konzern stoppt politische Werbung in EU](#), 26. Juli 2025.

170 Vgl. die Übersicht zu VLOPs und VLOSEs: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses#ecl-inpage-metaplatforms>.

171 Meta, [Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation](#), Juli 2025; Google, [An update on political advertising in the European Union](#), 14. November 2024.

172 Vgl. Meta, [Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation](#), Juli 2025; Google, [An update on political advertising in the European Union](#), 14. November 2024.

173 *Jarbandhan*, Meta verkündet das Ende politischer Werbung auf seinen Plattformen, MMR-Aktuell 2025, 01401.

Plattformen veröffentlicht werden dürfen, gehe zum einen eindeutig über den sachlichen Anwendungsbereich der TTPW-VO hinaus.¹⁷⁴ Zum anderen sei das vollständige Verbot politischer Werbung auf sozialen Plattformen gerade keine Vorgabe der TTPW-VO, sondern eine Konzernentscheidung.¹⁷⁵ Die Durchführungsleitlinien der Kommission weisen darauf hin, dass auch Anbieter, die die geschäftliche Entscheidung treffen, keine politische Werbung zu erbringen, bestimmte Pflichten der TTPW-VO, wie diejenige die entsprechenden Erklärungen von Sponsoren gemäß Art. 7 Abs. 1 TTPW-VO einzuholen, erfüllen müssen.¹⁷⁶

4.3.3. Weitere Pflichten aus Art. 14 und Art. 15 TTPW-VO

Gemäß Art. 14 TTPW-VO müssen Herausgeber politischer Werbung – mit Ausnahme von KMU – im Lagebericht nach Art. 19 der Bilanzrichtlinie 2013/34/EU Einzelheiten zu den Beträgen oder dem Wert anderer Vorteile beifügen, die sie ganz oder teilweise als Gegenleistung für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, einschließlich Targeting- und Anzeigeschaltverfahren, erhalten haben. Darüber hinaus müssen sie diese Informationen den zuständigen Behörden zur Verfügung stellen, sofern solche nach nationalem Recht eingerichtet wurden.

Art. 15 TTPW-VO schreibt vor, dass Herausgeber politischer Werbung Verfahren einführen, mit denen Einzelpersonen und Interessenträger Anzeigen melden können, die nicht der TTPW-VO entsprechen.¹⁷⁷ In den Durchführungsleitlinien der Kommission heißt es, dass – sofern Verfahren nach Art. 15 TTPW-VO nicht zur Verfügung stehen – Einzelpersonen die Möglichkeit haben sollten, solchen politischen Anzeigen direkt den zuständigen Behörden zu melden.¹⁷⁸

5. Vorgaben nach Kapitel III TTPW-VO (Art. 18 ff. TTPW-VO)

Die Vorgaben von Kapitel III TTPW-VO dienen dem **Datenschutz**. Die Art. 18 und 19 TTPW-VO normieren im Verhältnis zur DSGVO Spezialbestimmungen. Sie enthalten Bestimmungen über **Targeting- und Anzeigeschaltungsverfahren**, in denen der EU-Gesetzgeber Missbrauchsgefahren sieht (ErwG 6, 74 TTPW-VO).¹⁷⁹

174 *Jarbandhan*, Meta verkündet das Ende politischer Werbung auf seinen Plattformen, MMR-Aktuell 2025, 01401.

175 *Jarbandhan*, Meta verkündet das Ende politischer Werbung auf seinen Plattformen, MMR-Aktuell 2025, 01401; *Kolain/Ehbauer*, [Wenn Demokratie-Schutz zum Zensur-Vorwurf wird](#) – der Streit um politische Werbung im Netz, Zentrum für digitalrechte und demokratie, 20. Januar 2026.

176 Kommission, Durchführungsleitlinien [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 5, Fn. 6.

177 Siehe näher: Kommission, Durchführungsleitlinien [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 43 ff.

178 Kommission, Durchführungsleitlinien [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 43.

179 Siehe zu den Gefahren von (verdecktem) Microtargeting: *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1307, 1309). Zu den Vor- und Nachteilen des politischen Targetings: *Ungern-Sternberg/Diemath*, Politisches Targeting in der EU, JZ 2025, S. 373 (374 f.).

| Targetingverfahren gem. Art. 3 Nr. 11 TTPW-VO | Anzeigeschaltungsverfahren gem. Art. 3 Nr. 12 TTPW-VO |
|---|--|
| <p>→ Verfahren, die eingesetzt werden, um, auf der Grundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten¹⁸⁰, eine politische Anzeige nur an eine bestimmte Person oder Personengruppe zu richten oder diese auszuschließen.</p> | <p>→ Optimierungsverfahren, die eingesetzt werden, um die Verbreitung, die Reichweite oder die Sichtbarkeit einer politischen Anzeige auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten zu erhöhen, und die es ermöglichen, die politische Anzeige nur einer bestimmten Person oder Personengruppe zuzustellen.</p> |
| <p>Als Beispiele ausgewerteter Daten, anhand derer Wähler typischerweise in Zielgruppen eingeteilt werden, um ihnen individuell zugeschnittene Inhalte zuzuspielen, werden u. a. genannt: Alter, Name, Geschlecht, Wohnort, Beruf, Einkommen, Familienstand, öffentlich geteilte Beiträge, Interaktionen mit anderen Nutzern, Daten, Browser- oder Suchmaschinenverlauf etc.¹⁸¹</p> | <p>Anzeigeschaltungsverfahren dienen wie das Targeting dazu, politische Anzeigen nur einer bestimmten Zielgruppe zuzustellen. Sie betreffen aber nicht das individuelle Zuschneiden des Inhalts einer Botschaft, sondern ihre Verbreitung und Reichweite, also bspw. die Reihenfolge, in der Suchmaschinenergebnisse oder Inhalte im News Feed eines sozialen Netzwerks angezeigt werden.¹⁸²</p> |

Kapitel III TTPW-VO unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht **von Kapitel II TTPW-VO:**

- Hinsichtlich der **verpflichteten Akteure** wird nicht nach Sponsoren, Anbietern und Herausgebern differenziert. Vielmehr gilt die datenschutzrechtliche Kategorie des **Verantwortlichen i. S. v. 4 Nr. 7 DSGVO**.
- Kapitel III TTPW-VO gilt – anders als Kapitel II TTPW-VO – **nur für Online-Angebote**.
- Kapitel III TTPW-VO gilt **auch, wenn keine entgeltlichen Werbedienstleistungen** erbracht werden.

Die Durchführungsleitlinien der Kommission geben keine Orientierung zur Anwendung und Umsetzung der Vorgaben aus Kapitel III TTPW-VO. Sie konzentrieren sich vielmehr auf die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erbringung politischer Werbedienstleistungen nach Kapitel II TTPW-VO. Der **Europäische Datenschutzausschuss (EDSA)** wird nach Art. 22 Abs. 2

180 Personenbezogene Daten sind nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen.

181 *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1308).

182 *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1311).

TTPW-VO Leitlinien zu den Art. 18 f. TTPW-VO ausarbeiten.¹⁸³ Diese werden voraussichtlich **weitere Orientierung für die praktische Umsetzung** bieten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Ausarbeitung liegen die Leitlinien noch nicht vor.

Soweit der Auftraggeber Fragen zur konkreten Erfüllung und Anwendung der Vorgaben aus Art. 18 Abs. 1 und Abs. 2 TTPW-VO hat, kann daher nachfolgend nur auf den Verordnungstext, Literatur und Material zur DSGVO bzw. Altersfeststellung nach dem DSA zurückgegriffen werden.

5.1. Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO

Der Auftraggeber möchte wissen, wie die **Vorgaben aus Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO konkret zu erfüllen** und nachzuweisen sind, insbesondere bei Plattformwerbung, bei der viele Parameter technisch durch die Plattform¹⁸⁴ gesetzt werden.

Nach Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO sind Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung umfassen, nur dann zulässig, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

Der Verantwortliche hat die personenbezogenen Daten von der betroffenen Person erhoben („**Direkterhebungspflicht**“), die betroffene Person hat ihre **ausdrückliche Einwilligung** im Sinne der DSGVO in die gesonderte Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke der politischen Werbung gegeben,¹⁸⁵ und diese Techniken umfassen **nicht das Profiling** i. S. v. Art. 4 Nr. 4 DSGVO¹⁸⁶ unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, die in Art. 9 Abs. 1 DSGVO¹⁸⁷ aufgeführt werden¹⁸⁸.

183 Vgl. Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 2.

184 Zu den in Art. 19 TTPW-VO normierten Transparenzanforderungen für den Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren zählen Angaben über Inklusions- und Ausschlussparameter, vgl. Art. 19 Abs. 1 Buchst. c Ziff. iii TTPW-VO, ErwG 83 f. TTPW-VO.

185 Dazu: *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3705 f.).

186 Profiling ist nach Art. 4 Nr. 4 DSGVO „jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese personenbezogenen Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, persönliche Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser natürlichen Person zu analysieren oder vorherzusagen“.

187 Art. 9 Abs. 1 DSGVO nennt die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit, genetische Daten, biometrische Daten, Gesundheitsdaten, Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung.

188 Dazu: *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3705 f.).

Die **Direkterhebungspflicht** aus Art. 18 Abs. 1 Buchst. a TTPW-VO soll sicherstellen, dass die für die Verarbeitung Verantwortlichen die rechtmäßige Beschaffung der Daten gewährleisten.¹⁸⁹ Eine Datenwirtschaft, die im Weiterverkauf von Persönlichkeitsprofilen besteht, wird damit im Bereich politischer Werbung verboten.¹⁹⁰ Hierin liegt ein Unterschied zur kommerziellen Werbung. Im Schrifttum wird dieser abweichende Regelungsansatz auch auf strukturellen Unterschiede zwischen kommerzieller und politischer Werbung zurückgeführt. In der kommerziellen Werbeindustrie gäbe es Normen, die Verbraucher und Konkurrenten größtenteils vor unlauteren Praktiken schützen. Im politischen Kontext und der politischen Willensbildung werde – grundrechtlich verbürgt – ein recht breiter Rahmen gesetzt, der es ermöglichen solle, einen kontroversen Meinungskampf zu führen. Durch diesen breiten Rahmen bestehe aber auch eine vergrößerte Gefahr, dass die politische Willensbildung mithilfe von Targeting-Techniken missbräuchlich eingewirkt werde. Die Direkterhebungspflicht ziele darauf, diese missbräuchliche Einwirkung präventiv zu verhindern.¹⁹¹

Die Erfordernisse der **ausdrücklichen Einwilligung** und des Verbots von **Profiling unter Verwendung bestimmter Datenkategorien** ist eine Verstärkung des Schutzes aus der DSGVO. Denn die Voraussetzungen der Einwilligung i. S. v. Art. 6 Abs. 1 Buchst. a i. V. m. Art. 4 Nr. 11 DSGVO¹⁹² werden durch das Kriterium der Zweckgebundenheit verstärkt. Die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten i. S. v. Art. 9 Abs. 1 DSGVO durch Profiling wird gänzlich – ohne Einwilligungsmöglichkeit – verboten.¹⁹³

5.1.1. Bestimmung des/der Verantwortlichen

Für die Modalitäten der Pflichterfüllung gemäß Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO ist zunächst relevant, welcher Akteur oder welche Akteure i. S. v. **Art. 4 Nr. 7 DSGVO** verantwortlich ist bzw. sind. Nach Art. 4 Nr. 7 TTPW-VO ist Verantwortlicher die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die **allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet**.

189 Vgl. ErwG 78 TTPW-VO; *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3704).

190 *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3704).

191 *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3704 f.).

192 Die Einwilligung ist gemäß Art. 4 Nr. 11 DSGVO eine freiwillige, für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich abgegebene Willensbekundung, mit der die betroffene Person sich mit der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten einverstanden erklärt.

193 Dazu *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1309). Kritisch: *Ungern-Sternberg/Diemath*, Politisches Targeting in der EU, JZ 2025, S. 373 (380 f.).

Fraktionen dürften grundsätzlich als Verantwortliche i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO in Betracht kommen.¹⁹⁴ Ob sie die Voraussetzungen im Einzelfall erfüllen, ist anhand einer **funktionalen Betrachtung** danach zu bewerten, ob sie die Zwecke (das „Warum“) und die Mittel (das „Wie“ der Verarbeitung) bestimmen.¹⁹⁵

Sofern, wie dies bei Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren im Zusammenhang mit politischer Werbung oftmals der Fall sein dürfte, mehrere Akteure in den Prozess involviert sind, ist im Verhältnis dieser Akteure zwischen einer **gemeinsamen Verantwortung** i. S. Art. 4 Nr. 7, Art. 26 DSGVO und einer **Auftragsverarbeitung** i. S. v. Art. 4 Nr. 8 DSGVO zu unterscheiden.

Regeln zur gemeinsamen Verantwortung, finden sich in Art. 26 DSGVO. Der EuGH und darauf aufbauend der EDSA¹⁹⁶ legen den Begriff der gemeinsamen Verantwortung weit aus.¹⁹⁷ Von einer gemeinsamen Verantwortung ist im Lichte der EuGH-Rechtsprechung auszugehen, wenn die Entscheidungen der Akteure über die Verarbeitung einander ergänzen, sodass sie einen spürbaren Einfluss auf die Bestimmung der Zwecke und Mittel der Verarbeitung nehmen.¹⁹⁸ Die Tatsache, dass eine der Parteien keinen Zugang zu verarbeiteten personenbezogenen Daten hat, reicht nicht aus, um eine gemeinsame Verantwortlichkeit auszuschließen.¹⁹⁹ Vor diesem Hintergrund heißt es in **ErwG 52 TTPW-VO** bezüglich Art. 18 f. TTPW-VO, dass **Diensteanbieter und Sponsoren** – zu denen Fraktionen zählen können (Ziff. 3.2.1., 3.3.) – „regelmäßig gemeinsam über die Mittel und Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten für politische Werbung entscheiden“. Dies liege an ihren unterschiedlichen Beiträgen in der Wertschöpfungskette, nämlich der Festlegung von Targeting-Parametern, der Benennung von Datenkategorien und der Verarbeitung bei der Anzeige von Werbung. Sie könnten daher als **gemeinsam Verantwortliche i. S. v. Art. 26 DSGVO** betrachtet werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Sponsor – in Abgrenzung zu bloßen

194 Vgl. zur Anwendbarkeit der DSGVO auch im parlamentarischen Kernbereich und zur entsprechenden Datenschutzaufsicht, die ungeachtet des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu gewährleisten sei: EuGH, Urteil vom 16. Januar 2024, Rs. C-33/22, Österreichische Datenschutzbehörde, Rn. 31 ff., 58 ff. Dazu: Fachbereich Europa, Unionsrechtliche Vorgaben für eine Datenschutzaufsicht für den parlamentarischen Bereich – Zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-33/22, [EU 6 - 3000 - 030/24](#), 27. August 2024, S. 4 ff. Speziell zu Fraktionen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Infobrief, Datenschutzrecht für Abgeordnete, [WD 3 - 3010 - 056/18](#), 20. März 2018, S. 6. Auch die Literaturansicht, die davon ausgeht, dass Bereiche des parlamentarischen Kernbereichs (etwa Vorlagen an das Plenum, insbesondere später als Drucksachen veröffentlichte Gesetzentwürfe und Redebeiträge im Plenum) von der DSGVO ausgenommen seien, dürfte hinsichtlich der nach außen gerichteten Öffentlichkeitsarbeit (Ziff. 2.2.1.2.2.) von der Anwendbarkeit der DSGVO ausgehen, vgl. *Hilbert*, Der Datenschutz der Parlamente, NVwZ 2021, S. 1173; *Schild*, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, 48. Edition, Stand: November 2025, Art. 4 DSGVO, Rn. 93e. Diese Arbeit befasst sich auftragsgemäß nicht mit der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Abgeordnete als Verantwortliche einzustufen sind.

195 *Petri/Stief*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Art. 26 DSGVO, Rn. 12.

196 Vgl. EDSA, [Leitlinien 07/2020](#) zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Version 2.0, angenommen am 7. Juli 2021, S. 3 (Im Folgenden: EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S.).

197 *Dewitte*, AI Meets the GDPR, in: The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence, Smuha (Hrsg.), 2025, S. 133 (144).

198 EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S. 22, Ziff. 55.

199 EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, Rs. C-210/16, Urteil Wirtschaftsakademie, Rn. 38.

Social-Media-Nutzern – Social-Media-Dienste verwendet, um auf der Grundlage bestimmter Parameter oder Kriterien Botschaften an seine Zielgruppe zu richten.²⁰⁰

Nach Art. 26 DSGVO müssen gemeinsam Verantwortliche in einer Vereinbarung festlegen, wer von ihnen welche Verpflichtungen nach der DSGVO erfüllt („regulierte Selbstregulierung“).²⁰¹ Eine solche klare Aufteilung der Zuständigkeiten ist nach ErwG 52 TTPW-VO auch für die Pflichten nach der TTPW-VO vorzusehen. Alle Zuständigkeiten müssen – so der EDSA – entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten zugewiesen werden.²⁰² Bei der Zuweisung sollte „berücksichtigt werden, wer **kompetent und in der Lage ist**“ die Verpflichtungen zu erfüllen.²⁰³ Dies bedeutet, dass das Maß der Verantwortung und damit der Umfang der zu erfüllenden Pflichten variieren kann.²⁰⁴ Der EDSA empfiehlt, die relevanten Faktoren und die interne Beurteilung zu dokumentieren.²⁰⁵

Neben der gemeinsamen Verantwortung nennt ErwG 52 TTPW-VO auch die **Auftragsverarbeitung**. Diese liegt vor, wenn der Verarbeitungsvorgang im Auftrag des Verantwortlichen durch eine andere Einrichtung durchgeführt wird. Der Auftragsverarbeiter i. S. v. Art. 4 Nr. 8 DSGVO wird für einen Verantwortlichen streng weisungsgebunden tätig und hat nur einen begrenzten Pflichtenkreis.²⁰⁶ Der Verantwortliche, der die Dienste eines Auftragsverarbeiters in Anspruch nimmt, muss sich vergewissern, dass der Auftragsverarbeiter „hinreichend Garantien“ dafür bietet, die Verarbeitung gemäß den Anforderungen der DSGVO zu gewährleisten, vgl. Art. 28 Abs. 1 DSGVO.

Für die Einhaltung von Art. 18 Abs. 1 TTPW-VO kommt es damit zunächst darauf an, ob der jeweilige Akteur – bspw. eine Fraktion – überhaupt Verantwortlicher i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO ist. Dies wäre anhand des konkreten Einzelfalls zu beurteilen. Im Fall einer gemeinsamen Verant-

200 Vgl. Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB), [Stellungnahme 2/2022](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, 20. Januar 2022, Rn. 39, unter Verweis auf EDSA, [Leitlinien 8/2020](#) über die gezielte Ansprache von Nutzern sozialer Medien, Version 2.0., 13. April 2021, Rn. 25.

201 EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S. 51, Ziff. 161. Vgl. auch ErwG 58 Satz 3 DSGVO; *Petri/Stief*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Art. 26 DSGVO, Rn. 2.

202 EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S. 51, Ziff. 161.

203 EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S. 53, Ziff. 168.

204 EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S. 23, Ziff. 58, S. 53, Ziff. 169.

205 EDSA, [Leitlinien 07/2020](#), S. 53, Ziff. 168.

206 Vgl. *Golland*, KI und KI-Verordnung aus datenschutzrechtlicher Sicht, EuZW 2024, S. 846 (847). Dazu zählt bspw. die Verpflichtung zur Führung eines Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten (Art. 30 Abs. 2 DSGVO), Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 31 DSGVO), Gewährleistung angemessener Sicherheitsmaßnahmen (Art. 32 DSGVO), Meldung von Datenschutzverletzungen an die Verantwortlichen (Art. 33 Abs. 2 DSGVO) und die Benennung eines Datenschutzbeauftragten bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Art. 44 DSGVO).

wortung wäre in der gemeinsamen Vereinbarung nach Art. 26 DSGVO entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten festzulegen, wer für Pflichterfüllung zuständig ist. Dabei wäre zu berücksichtigen, wer dazu kompetent und in der Lage ist.

5.1.2. Konkrete Erfüllung der Pflichten

Soweit eine Verantwortlichkeit besteht, dürfte für die konkrete Erfüllung der Pflichten aus Art. 18 Abs. 1 TTPWO ein Rekurs auf bestehende Rechtsprechung, Kommentarliteratur und Leitlinien zur DSGVO möglich sein.²⁰⁷ Zu nennen sind etwa die Leitlinien des EDSA zur Einwilligung gemäß der DSGVO.²⁰⁸ Weitere Orientierung dürften die Leitlinien geben, die der EDSA gemäß Art. 22 Abs. 2 TTPW-VO ausarbeiten wird.

Zusätzlich bestimmt Art. 18 Abs. 4 TTPW-VO, dass für die Umsetzung der Anforderungen der DSGVO hinsichtlich der Erteilung einer ausdrücklichen Einwilligung und deren Widerruf sicherzustellen sei, dass die betroffene Person nicht erneut um ihre Einwilligung gebeten wird, wenn sie bereits mit Hilfe automatisierter Verfahren zu erkennen gegeben hat, dass sie mit der Datenverarbeitung zu Zwecken der politischen Werbung nicht einverstanden ist. Etwas anderes gilt, wenn das Ersuchen durch eine wesentliche Änderung der Umstände gerechtfertigt ist. Art. 18 Abs. 4 TTPW-VO bestimmt außerdem, dass der Person, die nicht eingewilligt hat, eine gleichwertige Alternative zur Nutzung des Online-Dienstes angeboten wird, ohne dass sie politische Werbung erhält. Nach ErwG 75 TTPW-VO sollten Verfahren zur Einholung der Entscheidungen von Einzelpersonen eindeutig und leicht zu handhaben sein. Eine relative Hervorhebung von Alternativen sollte nicht darauf abzielen, die Entscheidung des Einzelnen zu beeinflussen. Die zur Verfügung gestellten Informationen sollten knapp gehalten, in klarer und verständlicher Sprache abgefasst und leicht, an gut sichtbarer Stelle und unmittelbar verfügbar sein. Weitere Orientierung zur Ausgestaltung des Einwilligungsprozesses gibt ErwG 80 TTPW-VO.

5.2. Auslegung von Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO

Der Auftraggeber möchte wissen, wie das Verbot in Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO für Fraktionen auszulegen ist, insbesondere mit Blick auf den ausdrücklichen Hinweis, dass für die Zwecke dieser Bestimmung keine zusätzlichen personenbezogenen Daten verarbeitet werden müssen.

Nach Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO sind im Zusammenhang mit politischer Werbung solche Targeting- bzw. Anzeigenschaltungsverfahren verboten, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten einer betroffenen Person einhergehen, bei der der **Verantwortliche mit hinreichender Sicherheit** davon ausgehen kann, dass sie das **in den nationalen Vorschriften festgelegte Wahlalter frühestens in einem Jahr erreicht**. Die Bestimmung **verpflichtet den Verantwortlichen** jedoch ausdrücklich **nicht** dazu, **zusätzliche personenbezogene Daten zu verarbeiten**, um das Alter zu prüfen.

207 Vgl. ErwG 77 Satz 5, ErwG 80 TTPW-VO. Im Einzelnen: *Kalveram*, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702 (3705).

208 EDSA, [Leitlinien 05/2020](#) zur Einwilligung gemäß Verordnung 2016/679, Version 1.1, angenommen am 4. Mai 2020.

Die Norm geht auf den Vorschlag des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres im Gesetzverfahren zurück.²⁰⁹ Der Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament und Rat übernommen.²¹⁰ Soweit ersichtlich gibt es in den Gesetzgebungsmaterialien aber keine Ausführungen zur Anwendung der Norm. In ErwG 82 TTPW-VO wird lediglich erörtert, dass sehr junge Menschen eine besonders gefährdete Gruppe bildeten, da sie durch den missbräuchlichen Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren ausgenutzt werden können. Obwohl sie noch nicht stimmberechtigt seien, könnten sie gezielt veranlasst werden, die Debatte zu beeinflussen.

Damit Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO für **Fraktionen** überhaupt einschlägig ist, müssten diese in der jeweiligen Konstellation zunächst **Verantwortliche** und – im Fall einer gemeinsamen Verantwortung – für die Beachtung dieser Bestimmung aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung zuständig sein (s. Ziff. 5.1.1.).

Hinsichtlich konkreter Umsetzungsfragen kommt sodann ein Vergleich mit **Art. 28 DSA** in Betracht. Diese Norm legt Regeln für den Online-Schutz Minderjähriger fest: Nach Art. 28 Abs. 1 DSA müssen Anbieter von Online-Plattformen, die für Minderjährige zugänglich sind, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um für ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen innerhalb ihres Dienstes zu sorgen. Nach Art. 28 Abs. 2 DSA dürfen Anbieter von Online-Plattformen auf ihrer Schnittstelle keine Werbung auf der Grundlage von Profiling gemäß Art. 4 Nr. 4 DSGVO unter Verwendung personenbezogener Daten des Nutzers darstellen, wenn sie hinreichende Gewissheit haben, dass der betreffende Nutzer minderjährig ist. In Art. 28 Abs. 3 DSA heißt es, dass Anbieter zur Einhaltung der in diesem Artikel festgelegten Anforderungen **nicht verpflichtet** sind, **zusätzliche personenbezogene Daten zu verarbeiten**, um festzustellen, ob der Nutzer minderjährig ist. Nach ErwG 71 DSA sollten Anbieter von Online-Plattformen im Einklang mit der DSGVO, insbesondere mit dem Grundsatz der Datenminimierung i. S. v. Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO, nicht dazu veranlasst werden, mehr personenbezogene Daten als die, **über die sie bereits verfügen**, zu speichern, zu erwerben oder zu verarbeiten, um zu beurteilen, ob der betreffende Nutzer minderjährig ist. Mit dem DSA solle kein Anreiz dafür geschaffen werden, das Alter der Nutzer zu erfassen, bevor diese die Plattform nutzen.²¹¹

Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO und Art. 28 DSA haben somit gemeinsam, dass sie ihrem Wortlaut nach nicht zur Erhebung *zusätzlicher* personenbezogener Daten zur Altersfeststellung verpflichten.²¹²

209 Vgl. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [A9-0009/2023](#), 26. Januar 2023, S. 170 (225, Änderungsvorschlag 125).

210 Vgl. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [A9-0009/2023](#), 26. Januar 2023, S. 108, Änderungsvorschlag 206; Europäisches Parlament, Briefing, Towards new rules on transparency and targeting of political advertising, [PE 733.592](#), April 2024, S. 10.

211 In ErwG 71 DSA klingt an, dass Art. 28 Abs. 3 DSA nur für Art. 28 Abs. 2 DSA. Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 3 DSA sieht eine solche Beschränkung aber nicht vor.

212 Solche ausdrücklichen Pflichten ergeben sich bspw. aus Art. 8 DSGVO.

Die Bestimmungen entbinden jedoch nicht davon, **Daten** zu verwenden, über die die **Verantwortlichen bereits verfügen**.²¹³ Die Kommission nennt in ihren Leitlinien zu Art. 28 DSA²¹⁴ den Fall, in dem Anbieter das Alter für andere Zwecke, z. B. bei der Registrierung, bereits verarbeitet haben.²¹⁵ Im Schrifttum werden allgemeine Profiling-Aktivitäten – sofern sie datenschutzrechtlich zulässig sind – genannt, aus denen sich unmittelbar oder mittelbar das Alter ergeben könne.²¹⁶

Unter Verweis auf Art. 28 Abs. 3 DSA (keine Pflicht zur Erhebung zusätzlicher Daten) gehen Stimmen im Schrifttum davon aus, dass Anbieter hinsichtlich des Verbots der Ausspielung von Targeted Ads an Minderjährige aus Art. 28 Abs. 2 DSA auf Altersfeststellungen verzichten und sich darauf zurückziehen könnten, dass sie (daher) keine hinreichende Gewissheit über das Alter der Nutzer hatten.²¹⁷ In den Leitlinien zu Art. 28 DSA führt die Kommission jedoch – bezogen auf Art. 28 Abs. 1 DSA – aus, dass Anbieter auch dann davon ausgehen müssten, dass sich ihre Plattform an Minderjährige richtet, wenn keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, um Minderjährige am Zugang zum jeweiligen Dienst zu hindern.²¹⁸ Sie erachtet Maßnahmen der **Altersfeststellung als wirksames Mittel**, um Zugangsbeschränkungen durchzusetzen.²¹⁹ Die Kommission verweist auf Methoden der Altersfeststellung ohne Übermittlung personenbezogener Daten.²²⁰ Zu Art. 28 Abs. 3 DSA führt sie lediglich aus, dass „ein Anbieter nur die altersbezogenen Attribute verarbeiten solle, die für den spezifischen Zweck unbedingt erforderlich sind“. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht abschließend geklärt, welche Pflichten zur Altersfeststellung auch bezüglich Art. 28 Abs. 2 DSA bestehen.

Im Schrifttum schreibt *Gutjahr* zu Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO, dass es den Anschein mache, dass die Bestimmung leicht zu umgehen sei, indem der Verantwortliche das Alter der Nutzer schlicht nicht abfrage oder keine Vorkehrungen treffe, um den Wahrheitsgehalt der Angaben zu überprüfen. Es stelle sich aber die Frage, wer bei dieser Regelung die Beweislast trage. Die Regelung sei

213 *Dreyer*, in: Matt u. a., DSA/DMA, 2024, Art. 28 DSA, Rn. 102; *Ungern-Sternberg/Diemath*, Politisches Targeting in der EU, JZ 2025, S. 373 (380).

214 Kommission, Mitteilung, Leitlinien für Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen im Internet gemäß Artikel 28 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/2065, [C/2025/5519](#), 10. Oktober 2025 (im Folgenden: Kommission, [C/2025/5519](#), S., Ziff.)

215 Kommission, [C/2025/5519](#), S. 2, Ziff. 7. So auch: *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1313).

216 *Dreyer*, in: Matt u. a., DSA/DMA, 2024, Art. 28 DSA, Rn. 102; *Ungern-Sternberg/Diemath*, Politisches Targeting in der EU, JZ 2025, S. 373 (380). Vgl. demgegenüber *Dreyer*, in: Matt u. a., DSA/DMA, 2024, Art. 28 DSA, Rn. 101, wonach Angaben auf den Nutzerprofilen nicht verarbeitet werden dürften, weil Nutzer die Angabe freiwillig und nicht gegenüber der Plattform machten. Mangels Altersüberprüfungspflicht fehle es an einem Erlaubnistatbestand i. S. v. Art. 6 DSGVO.

217 *Holznapel*, in: Müller-Terpitz/Köhler, DSA, 1. Aufl., Art. 28 DSA, Rn. 48.

218 Kommission, [C/2025/5519](#), 10. Oktober 2025, S. 2, Ziff. 6

219 Kommission, [C/2025/5519](#), S. 8, Ziff. 25.

220 Kommission, [C/2025/5519](#), S. 11, Ziff. 41 f. Fraglich ist, ob solche Techniken im Rahmen von Art. 18 Abs. 2 TTPW-VO Nutzen brächten, denn sie beziehen sich – soweit ersichtlich – nur auf die Feststellung „minderjährig oder nicht“.

daher zumindest dahingehend auszulegen, dass der Verantwortliche sich nur entlasten könne, wenn er „hinreichende Vorkehrungen“ zur Ermittlung des Alters seiner Nutzer ergriffen habe und dies gegebenenfalls beweise.²²¹

Es bleibt abzuwarten, ob die Leitlinien des EDSA und/oder die Rechtsprechung mehr Klarheit darüber bringen, ob und inwieweit die Verantwortlichen neben der Heranziehung bereits vorhandener Daten weitere „Vorkehrungen“ treffen müssen.

6. Rechtsfolgen von Verstößen und Zuständigkeiten gemäß Art. 25 TTPW-VO

6.1. Auslegung von Art. 25 Abs. 5 TTPW-VO

Der Auftraggeber möchte wissen, welche Rechtsfolgen die Einstufung bestimmter Verstöße als „besonders schwerwiegend“ bei politischer Werbung im letzten Monat vor einer Wahl/einem Referendum gemäß Art. 25 Abs. 5 Satz 1 TTPW-VO hat.

Nach Art. 25 Abs. 4 TTPW-VO sind bei der Entscheidung über die **Art und die Höhe der Sanktion** jedem Einzelfall verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Neben der Art, dem wiederholten Auftreten, der Dauer des Verstoßes, der Frage nach fahrlässiger oder vorsätzlicher Begehung zählt dazu u. a. auch die **Schwere des Verstoßes**. Bei der Sanktionsbemessung wäre also die besondere Schwere des Verstoßes zu berücksichtigen. Aus Art. 25 Abs. 5 TTPW-VO ergibt sich zudem, dass die Mitgliedstaaten Zwangsgelder verhängen können, um Sponsoren, Anbieter politischer Werbedienstleistungen und Herausgeber politischer Werbedienstleistungen zu zwingen, einen schwerwiegenden und wiederholten Verstoß gegen die TTPW-VO abzustellen.

In ErwG 94 TTPW-VO heißt es zusätzlich, dass dem Zeitraum vor Wahlen oder Referenden in Bezug auf politische Kampagnen und die Beeinflussung der Bürgerinnen und Bürger bei der politischen Meinungsbildung und der Ausübung ihres Wahlrechts besondere Bedeutung zukomme. In dieser Zeit seien Verstöße gegen geltende Vorschriften besonders heikel, da Abhilfemaßnahmen in der Regel vor dem Wahltermin getroffen werden müssen, um wirksam zu sein. Deshalb könnten Verstöße gegen die Vorschriften, die für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Targeting politischer Werbung in diesem Zeitraum gelten, **besonders schwerwiegende negative Auswirkungen** auf die Rechte der Bürgerinnen und Bürger haben, einschließlich ihrer Informationsfreiheit bzw. der Freiheit, sich ohne unzulässige Einmischung eine Meinung zu bilden. Um dafür zu sorgen, dass in der kritischen Zeit vor der Stimmabgabe im Rahmen einer Wahl unverzüglich Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten von Einzelpersonen ergriffen werden, sollten die Datenschutzbehörden sicherstellen, dass sie in der Lage sind, unverzüglich zu handeln, um die Rechte der betroffenen Personen durchzusetzen. Zu diesem Zweck sollten die Datenschutzbehörden die in der DSGVO vorgesehenen Instrumente nutzen, um zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig zu unterstützen, gegebenenfalls einschließlich des in Artikel 66 der genannten Verordnung festgelegten **Dringlichkeitsverfahrens**.

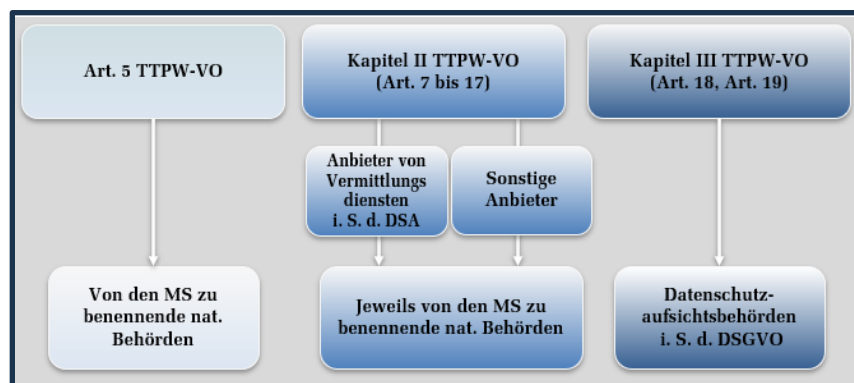
221 *Gutjahr*, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1313).

6.2. Auslegung von Art. 25 Abs. 6, 7 TTPW-VO

Der Auftraggeber hat außerdem die Frage aufgeworfen, welche Zuständigkeiten sich aus Art. 25 Abs. 6, 7 TTPW-VO für Verstöße im Bereich Targeting und Anzeigenschaltung **im Verhältnis zur DSGVO** ergeben.

Nach Art. 25 Abs. 6 TTPW-VO können die gemäß Art. 51 DSGVO zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden bei Verstößen gegen Art. 18, 19 TTPW-VO innerhalb ihrer Zuständigkeit Geldbußen im Einklang mit den in Art. 83 DSGVO niedergelegten allgemeinen Bedingungen für die Verhängung von Geldbußen – einschließlich der dort genannten Höchstbeträge – verhängen. Art. 25 Abs. 7 TTPW-VO hält fest, dass – abweichend von der grundsätzlichen Zuständigkeit nationaler Datenschutzbehörden – für Verstöße gegen Art. 18, 19 TTPW-VO, die von Stellen der EU begangen werden, der Europäische Datenschutzbeauftragte zuständig ist. Er wird dann auf der Grundlage seiner Sanktionsbefugnisse nach Art. 66 der Verordnung (EU) 2018/1725 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union²²² tätig.

Die genannten Bestimmungen sind Teil der **differenzierten Durchsetzungs- und Überwachungs-zuständigkeiten** nach der TTPW-VO. Es wird im Wesentlichen zwischen der Durchsetzung von Kapitel II TTPW-VO (Transparenzpflichten) und Kapitel III (datenschutzrelevante Targeting- und Anzeigeschaltungsverfahren) unterschieden.²²³



Vereinfachte Zuständigkeitsdarstellung nach der TTPW-VO

222 Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, [ABl. L 295, 21. November 2018, S. 39 \(berichtigte Fassung v. 9. Dezember 2024\)](#).

223 Siehe erläuternd die ErwG 91 ff. TTPW-VO. In ErwG 91 a. E. TTPW-VO heißt es, dass soweit die Kommission die ausschließliche Zuständigkeit für die Aufsicht und Durchsetzung der Einhaltung der Verpflichtungen von VLOPs und VLOSEs i. S. d. DSA hat, sie die Einhaltung der Verpflichtungen dieser Akteure in Bezug auf das europäische Archiv für politische Online-Anzeigen bewerten sollte.

So sind die nationalen Datenschutzaufsichtsbehörden, die auf der Grundlage der DSGVO benannt wurden, und der Europäische Datenschutzbeauftragte in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Überwachung und Anwendung der Art. 18, 19 TTPW-VO (Kapitel III TTPW-VO) verantwortlich, vgl. Art. 22 Abs. 1 TTPW-VO. In Deutschland ergibt sich hieraus eine Zuständigkeit der nach Art. 51 DSGVO als Aufsichtsbehörden benannten Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragten.

Nach Art. 22 Abs. 3 TTPW-VO haben die Mitgliedstaaten für die Überwachung der Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten gemäß Art. 3 Buchst. g DSA hinsichtlich der Pflichten aus Kapitel II TTPW-VO (und Art. 21 TTPW-VO zum bevollmächtigten Vertreter) zuständige Behörden zu benennen, die den nach dem DSA zuständigen Behörden entsprechen können.

Darüber hinaus sind nach Art. 22 Abs. 4 TTPW-VO nationale Behörden zu benennen, die nach Art. 22 Abs. 1 und Abs. 3 TTPW-VO nicht abgedeckte Aspekte überwachen. Dies betrifft zum einen die Überwachung von Kapitel II TTPW-VO bezüglich Akteuren, die nicht Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten sind, und zum anderen die Überwachung von Art. 5 TTPW-VO (Verbot der Diskriminierung und ausländischer Einflussnahme). Entsprechende Zuständigkeitszuweisungen sind im Entwurf der Bundesregierung für das Politische-Werbung-Transparenz-Gesetz (PWTG) vorgesehen.²²⁴

7. Beispielsszenarien

Der Auftraggeber möchten allgemein wissen, ob folgende Maßnahmen typischerweise unter die TTPW-VO fallen und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

Bezahlte Social-Media-Anzeigen, Suchmaschinenanzeigen, Display-Ads, Video-Ads:

Fallen unter die TTPW-VO, wenn eine politische Botschaft i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO transportiert wird und keine Ausnahmetatbestände (Art. 1 Abs. 2, Abs. 3; Art. 3 Nr. 2 Buchst. a, 2. Hs., Buchst. b Ziff. i-iii TTPW-VO) eingreifen. Die Entgeltlichkeit spricht für das Eingreifen der Pflichten aus Art. 5 und Kapitel II TTPW-VO. Diese treffen Sponsoren, Anbieter politischer Werbedienstleistungen und Herausgeber politischer Werbung (s. Ziff. 3.2.). Sofern personenbezogene Daten verarbeitet werden, wäre Kapitel III TTPW-VO zu beachten. Die entsprechenden Pflichten treffen Verantwortliche i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO (s. Ziff. 5.1.1.).

„Boosting“/Bezahlte Reichweitensteigerung organischer Beiträge:

Bezahlte Reichweitensteigerung führt zur Entgeltlichkeit der Herausbereitertätigkeit (s. Ziff. 3.1.1.). Es gelten die Kennzeichnungs- und Transparenzpflichten aus Kapitel II TTPW-VO, sofern es sich um politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO handelt und keine Ausnahmetatbestände

224 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, 11. Februar 2026](#).

(Art. 1 Abs. 2, Abs. 3; Art. 3 Nr. 2 Buchst. a, 2. Hs., Buchst. b Ziff. i-iii TTPW-VO) eingreifen. Sofern personenbezogene Daten verarbeitet werden, wäre Kapitel III TTPW-VO vom Verantwortlichen i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO zu beachten.

Printanzeigen, Plakatkampagnen, Außenwerbung, Kino-/Radiowerbung:

Fallen in den Anwendungsbereich der TTPW-VO, wenn eine politische Botschaft i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO transportiert wird und keine Ausnahmetatbestände eingreifen (Art. 1 Abs. 2, Abs. 3, Art. 3 Nr. 3 Buchst. a, 2. Hs., Buchst. b Ziff. i-iii TTPW-VO). Es wäre im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob und für wann Pflichten nach Kapitel II TTPW-VO gelten würden.

Bezahlte Verteilung von Flyern/Broschüren/Fraktionszeitungen

Fällt in den sachlichen Anwendungsbereich, wenn eine politische Botschaft i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO transportiert wird und keine Ausnahmetatbestände (Art. 1 Abs. 2, Abs. 3; Art. 3 Nr. 2 Buchst. a, 2. Hs., Buchst. b Ziff. i-iii TTPW-VO) vorliegen (s. zur Frage der Einstufung von Fraktionen als politische Akteure Ziff. 2.2.1.2.). Für das Eingreifen der Pflichten aus Art. 5 und Kapitel II TTPW-VO käme es auf das Vorliegen einer entgeltlichen politischen Werbedienstleistung und die Frage an, ob in der Verteilung eine reine Nebendienstleistung i. S. v. Art. 3 Nr. 6 TTPW-VO zu sehen wäre. In diesem Fall wäre der jeweilige Dienstleister nicht als Anbieter politischer Werbedienstleistungen einzustufen und die Pflichten aus Art. 5, Kapitel II TTPW-VO würden insofern für diesen Dienstleister und den Auftraggeber entfallen. Die Durchführungsleitlinien der Kommission gehen offenbar davon aus, dass ein Unternehmen, das mit der Verteilung von Flyern beauftragt wird, als Herausgeber politischer Werbung einzustufen sei.²²⁵ Demgegenüber werden Transportunternehmen, die Fahrzeuge und Logistik für die Verteilung von Kampagnenmaterial bereitstellen, als Anbieter reiner Nebendienstleistungen genannt.²²⁶ In der Handreichung zur TTPW-Verordnung des deutschen Digital Services Coordinator (DSC) heißt es, dass das bloße Aufstellen von Wahlkampfplakaten als reine Nebendienstleistung gewertet werden könne.²²⁷ Letztlich wäre die Frage anhand des jeweiligen Einzelfalls und unter Berücksichtigung einer Vielzahl kontextbezogener Aspekte zu beurteilen, beispielsweise ob und inwieweit der Anbieter nach klaren Anweisungen des Sponsors handelt (s. Ziff. 3.1.2.)

Kooperationen mit Influencern/Content-Creatoren gegen Vergütung

Fällt unter die unter die TTPW-VO, wenn es sich bei den Inhalten, die sie herstellen und/oder veröffentlichen, um politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO handelt. In diesem Fall würde es sich bei den Leistungen auch um politische Werbedienstleistungen handeln, die Art. 5 und Kapitel II TTPW-VO unterfallen (s. Ziff. 2.1., 3.2.3., 4.3.). Sofern personenbezogene Daten verwendet verarbeitet werden, wäre auch Kapitel III TTPW-VO von den verpflichteten Akteuren zu beachten.

225 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 34.

226 Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 34.

227 Digital Service Coordinator (DSC), [Handreichung zur TTPW-Verordnung](#), Stand Januar 2026, S. 17.

Bezahlte „Issue Ads“ zu Gesetzgebungsvorhaben (Land/Bund/EU) außerhalb von Wahlkämpfen

Fallen nicht schon deshalb nicht in den Anwendungsbereich der TTPW-VO, weil sie außerhalb von Wahlkämpfen geschaltet werden. Politische Werbung kann – vorbehaltlich der Ausnahmen aus Art. 3 Nr. 2 Buchst. a 2. Hs, Buchst. b, Ziff. i-iii TTPW-VO – aufgrund des personellen Kriteriums aus Art. 3 Nr. 2 Buchst. a, Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO gegeben sein oder weil die Botschaft i. S. v. Art. 3 Nr. 2 Buchst. b geeignet und darauf ausgerichtet ist, einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen. Diese Kriterien können auch außerhalb von Wahlkämpfen erfüllt sein. Sofern es sich um politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO handelt und keine Ausnahmetatbestände einschlägig wären, käme es für die Anwendbarkeit von Art. 5 und Kapitel II TTPW-VO auf das Vorliegen politischer Werbedienstleistungen gemäß Art. 3 Nr. 5, Nr. 6 TTPW-VO und für die Anwendbarkeit von Kapitel III TTPW-VO auf die Verarbeitung personenbezogener Daten an.

Fachbereich Europa