



Fachbereich EU 6

**Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting
politischer Werbung**

Fragen zu Rechten und Pflichten von Herausgebern und Sponsoren

Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung
Fragen zu Rechten und Pflichten von Herausgebern und Sponsoren

Aktenzeichen: EU 6-30000-007-0017
Abschluss der Arbeit: 20. August 2026
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit 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 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.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund und Rechtsgrundlage der TTPW-VO	4
3.	Zur Frage von Ablehnungsrechten der Herausgeber und Pflichten von Sponsoren nach der TTPW-VO	5
3.1.	Überblick	6
3.2.	Transparenz- und Sorgfaltspflichten gemäß Kapitel II TTPW-VO	7
3.2.1.	Anwendungsbereich: Politische Werbedienstleistungen	7
3.2.1.1.	Politische Werbung	7
3.2.1.2.	Dienstleistungscharakter	11
3.3.	Pflichten und verpflichtete Akteure nach Kapitel II TTPW-VO	11
3.3.1.	Verpflichtete Akteure	11
3.3.2.	Pflichten, insbesondere für Sponsoren	12
3.4.	Zur Frage von Ablehnungsrechten der Herausgeber politischer Werbung nach der TTPW-VO	14
3.4.1.	Normative Anhaltspunkte für Ablehnungspflichten	15
3.4.1.1.	Verbot nach Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO	15
3.4.1.2.	Ablehnungsrecht bzw. Ablehnungspflicht bei unvollständigen oder falschen Informationen	15
3.4.2.	Gründe für eine Entfernung oder Sperrung gemäß Art. 13, 15 TTPW-VO	15
3.4.3.	Beschränkung von Ablehnungsmöglichkeiten gemäß Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO	16
3.4.4.	Im Übrigen: Keine ausdrückliche Veröffentlichungspflicht	16
4.	Zum Inhalt der nationalen Durchführungsgesetzgebung	18

1. Fragestellung

Der Fachbereich EU 6 wurde mit der Beantwortung verschiedener Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TTPW-VO)¹ beauftragt.

Der Auftraggeber möchte wissen, was die **Grundlage der Verordnung** ist (**Ziff. 2.**), welche **Anforderungen** Organisationen erfüllen müssen, wenn sie **Anzeigen schalten** wollen (**Ziff. 3.3.**), und ob es für **Zeitungen** möglich ist, **aufgrund der TTPW-VO** politische Anzeigen aus der Zivilgesellschaft, von Gewerkschaften oder von Parteien **abzulehnen** (**Ziff. 3.4.**). Zudem soll dargestellt werden, wie sich die **nationale Durchführungsgesetzgebung** auf diese Fragen auswirkt (**Ziff. 4.**)

2. Hintergrund und Rechtsgrundlage der TTPW-VO

Die TTPW-VO gilt seit dem 10. Oktober 2025.² Sie zielt ab 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. Zugleich dient sie dem Schutz **politischer Entscheidungsprozesse** durch ein **hohes Transparenzniveau für politische Werbung**, vgl. ErwG 4, 19 TTPW-VO.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 Bestimmungen (Art. 3, 5 TTPW-VO) gelten bereits seit April 2024, 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 Vgl. Gutjahr, Die EU-Verordnung über Targeting und politische Werbung – ein Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1308); Holznagel, 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](#).

Die Verordnung stützt sich auf die **Datenschutz- und Binnenmarktkompetenz** der EU gemäß Art. 16 Abs. 2 und Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), vgl. ErwG 16 TTPW-VO. In ErwG 11 TTPW-VO heißt es, es

„sollte bei politischen Werbedienstleistungen in der gesamten Union ein einheitliches und hohes Maß an Transparenz politischer Werbung sichergestellt werden; gleichzeitig sollten Unterschiede, die den freien Verkehr damit verbundener Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes einschränken, verhindert werden, indem **harmonisierte Vorschriften für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen**, einschließlich **Transparenz- und entsprechender Sorgfaltspflichten** für Sponsoren und Anbieter politischer Werbedienstleistungen festgelegt werden, die einen einheitlichen Schutz der Rechte von Personen und die **Überwachung des Binnenmarkts** auf der Grundlage von **Artikel 114 AEUV** garantieren.“¹⁰

Im Schrifttum wurde teils angezweifelt, ob diese Kompetenzgrundlagen die Regelungen der TTPW-VO tragen. Argumentiert wurde insbesondere, dass die Hauptzielsetzung der TTPW-VO der Schutz demokratischer Wahlprozesse in der EU sei und dass dies von der Kompetenzgrundlage aus Art. 114 AEUV nicht gedeckt sei.¹¹ Art. 114 AEUV gestattet der EU den Erlass von Rechtsangleichungsmaßnahmen zur Realisierung und Erhaltung des Binnenmarktes.¹² Allerdings ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof (EuGH) anerkannt, dass mit Art. 114 AEUV – wenn die Voraussetzung dieser Norm erfüllt sind – neben der Binnenmarktverwirklichung grundsätzlich auch weitere Ziele verfolgen können.¹³ Über die Frage, ob die TTPW-VO von den gewählten primärrechtlichen Kompetenzgrundlagen gedeckt ist, kann abschließend nur der EuGH entscheiden.

3. Zur Frage von Ablehnungsrechten der Herausgeber und Pflichten von Sponsoren nach der TTPW-VO

Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über die Regelungen der TTPW-VO gegeben (Ziff. 3.1.). Ziff. 3.2. geht näher auf den Anwendungsbereich und die Pflichten aus Kapitel II TTPW-VO ein. **Ziff. 3.3.2.** gibt einen Überblick über die **Pflichten von Sponsoren**, d. h. den Auftraggebern politischer Werbung. **Ziff. 3.4.** analysiert, inwieweit **Zeitungen**, als **Herausgeber politischer Werbung**, auf der Grundlage der TTPW-VO **Ablehnungsrechte** zustehen.

10 Hervorhebungen hinzugefügt.

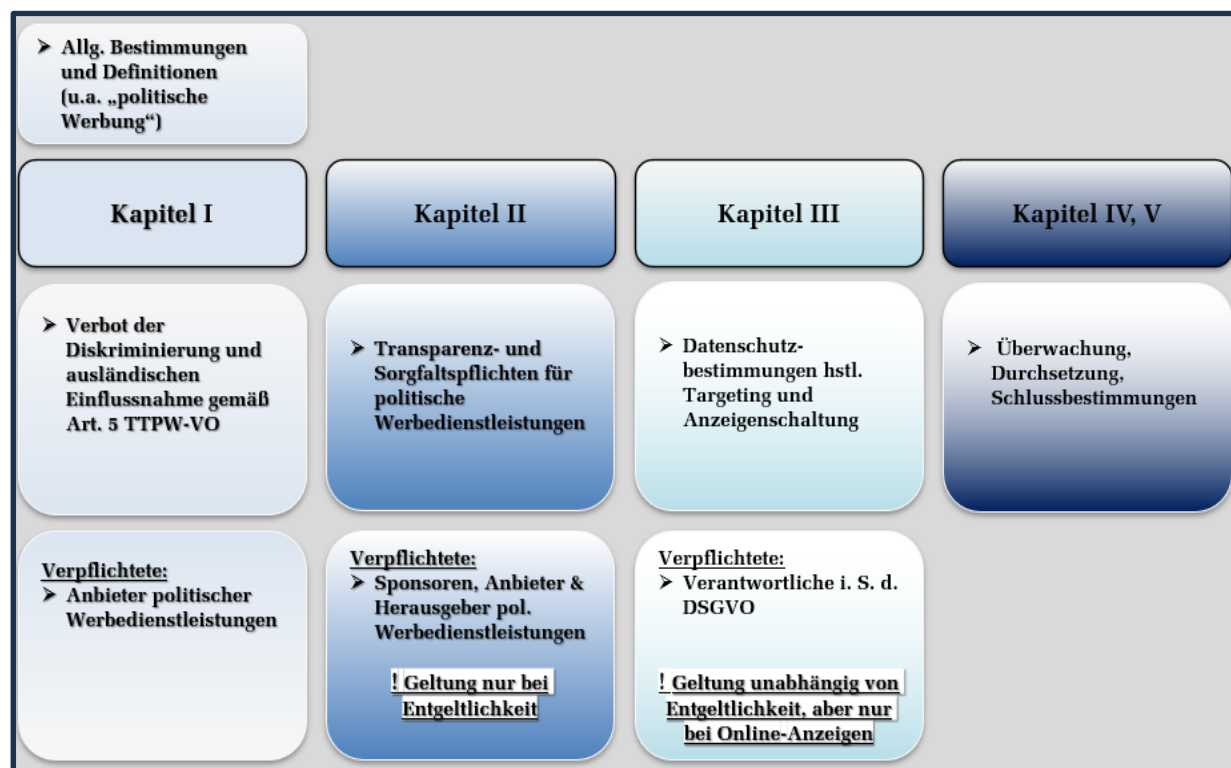
11 Vgl. bspw. Di Fabio, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (467 f.); Zweifel am dysfunktionalen Binnenmarkt, potenzieller Konflikt mit nationaler Medienregulierungskompetenz, Verweis auf Schranke aus Art. 4 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV); Kalveram, Politisches Targeting – Gefahr für die demokratische Willensbildung?, NJW 2024, S. 3702: „legislatorischer Trick“, Zweifel an der Fragmentierung des Binnenmarkts; Mehlhorn, Transparenz und Targeting – Die Pläne der EU zur Regulierung politischer Werbung, NVwZ 2023, 1388 (1393), (u. a. Verweis auf Schranke aus Art. 4 Abs. 2 EUV).

12 Vgl. etwa Korte, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 114 AEUV Rn. 1 f.

13 Vgl. zum Gesundheitsschutz: EuGH, Urteil vom 04.05.2016, Rs. [C-547/14](#), Philip Morris Brands u.a., Rn. 60 m. w. N. aus der Rspr.: „Der Gerichtshof hat zudem entschieden, dass sich der Unionsgesetzgeber, wenn die Voraussetzungen für die Heranziehung von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage erfüllt sind, auf diese Grundlage stützen kann, auch wenn dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebliche Bedeutung zukommt“.

3.1. Überblick

Die Pflichtenkreise der TTPW-VO lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹⁴



Überblick TTPW-VO

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.

Kapitel II TTPW-VO harmonisiert **Transparenz- und Sorgfaltspflichten** für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen (s. näher Ziff. 3.2.).

Kapitel III TTPW-VO enthält Regelungen zu Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, die der gezielten Zustellung und optimierten Verbreitung von Werbung an bestimmte Personen(-gruppen) durch Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten dienen.¹⁵ In der vom Auftraggeber dargestellten Konstellation spielen solche Verfahren keine Rolle. Auf die entsprechenden Bestimmungen wird daher nicht näher eingegangen.

¹⁴ Vgl. auch: Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Aktueller Begriff Europa, Geltungsbeginn der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, [Nr. 08/25](#), 15.10.2025.

¹⁵ Vgl. ausführlich: Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900, [EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25](#), 27.02.2026, S. 49 ff.

Die Regelungen der TTPW-VO erstrecken sich gemäß Art. 2 Abs. 2 TTPW-VO **nicht auf den Inhalt politischer Anzeigen**. Sie lassen außerdem **nationale Vorschriften unberührt**, die die **Durchführung und Finanzierung politischer Kampagnen** regeln. Dies schließt allgemeine Verbote oder Beschränkungen politischer Werbung während bestimmter Zeiträume (Stillhaltefristen), Spenden oder Verbote der Nutzung kommerzieller Werbung für Wahlkampfw Zwecke ein, vgl. ErwG 14 Satz 2 TTPW-VO.

3.2. Transparenz- und Sorgfaltspflichten gemäß Kapitel II TTPW-VO

Die Art. 6 ff. TTPW-VO normieren Transparenz- und Sorgfaltspflichten **verschiedener Akteure** bei der **Beauftragung bzw. Erbringung politischer Werbedienstleistungen**.

3.2.1. Anwendungsbereich: Politische Werbedienstleistungen

Voraussetzung dafür, dass die Auftraggeber von Werbebotschaften und deren Herausgeber den Pflichten aus Kapitel II TTPW-VO unterliegen, ist die Eröffnung des sachlichen Anwendungsbereichs dieses Kapitels.

Dies setzt voraus, dass es im jeweiligen Fall um die Erbringung einer **politischen Werbedienstleistung** i. S. v. Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO geht. Dabei handelt es sich um eine **Dienstleistung** (Ziff. 3.2.1.2.), die aus **politischer Werbung** (Ziff. 3.2.1.1.) besteht.

3.2.1.1. Politische Werbung

Der Anwendungsbereich der TTPW-VO ist nur eröffnet, wenn **politische Werbung** vorliegt. Entscheidend ist insoweit, unter welchen Voraussetzungen die TTPW-VO einer Werbebotschaft „politischen Charakter“ zumisst.

Der Begriff **der politischen Werbung** ist in Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO definiert und in Art. 8 TTPW-VO konkretisiert. Weitere Anhaltspunkte für das Vorliegen politischer Werbung ergeben sich aus den nicht rechtsverbindlichen „Leitlinien der Kommission zur Unterstützung der Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung“ (im Folgenden: **Durchführungsleitlinien der Kommission**).¹⁶ Auch der deutsche Digital Services Coordinator hat nicht verbindliche Leitlinien veröffentlicht.¹⁷

16 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).

17 Digital Service Coordinator, Für wen gelten die EU-Regeln zu Transparenz und Targeting bei politischer Werbung?, [Version 2, Stand 4/2026](#).

Die wesentlichen Merkmale politischer Werbung lassen sich wie folgt darstellen:



Überblick politische Werbung

Der politische Charakter einer Werbebotschaft wird nach der TTPW-VO entweder durch ein **personelles** oder ein **funktionales Kriterium** ausgelöst:

Nach Art. 3 Nr. 2 lit. a) TTPW-VO ist eine Werbebotschaft politisch, wenn sie **für oder durch einen politischen Akteur** erfolgt. Zu den politischen Akteuren zählen gemäß Art. 3 Nr. 4 lit. a) TTPW-VO u. a. **politische Parteien**. Werbung „für“ eine politische Partei und damit einen politischen Akteur liegt bspw. auch vor, wenn ein gemeinnütziger Verein eine Partei unterstützt.¹⁸ Politische Akteure sind bspw. auch „politische Bündnisse“ i. S. v. Art. 3 Nr. 4 lit. b) TTPW-VO, bei denen es sich um eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen politischen Parteien oder Unionsbürgern (als natürlichen Personen) handelt.¹⁹

Alternativ zum personellen Kriterium sieht die TTPW-VO ein **funktionales Kriterium** vor, um den politischen Charakter der Werbung zu bestimmen.²⁰ Danach ist nicht entscheidend, für welche Person bzw. Organisation die Werbung geschaltet werden soll. Nach Art. 3 Nr. 2 lit. b) TTPW-VO kommt es vielmehr darauf an, ob die Botschaften **geeignet und darauf ausgerichtet** ist,

18 Digital Service Coordinator, Für wen gelten die EU-Regeln zu Transparenz und Targeting bei politischer Werbung?, [Version 2, Stand 4/2026](#), S. 30.

19 Vgl. Art. 3 Nr. 2 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](#).

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

das **Ergebnis** einer **Wahl** oder eines **Referendums**²¹, eines **Abstimmungsverhaltens** oder eines **Rechtssetzungs- und Regulierungsprozesses**²² zu **beeinflussen**.²³ **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 in diesem Sinn handelt. Genannt werden:

- der Inhalt der Botschaft,
- der Sponsor der Botschaft (d.h. die natürliche oder juristische Person, in deren Auftrag oder Namen eine politische Anzeige ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird, vgl. Art. 3 Nr. 10 TTPW-VO),
- 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** der Kommission sollen gemäß Art. 8 Abs. 2 TTPW-VO zur ordnungsgemäßen Anwendung von Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO beitragen.²⁴ Sie erläutern in einer **Tabelle**, welche Aspekte hinsichtlich der einzelnen Merkmale u. a. zu berücksichtigen sind.²⁵

Beispielsweise werden zum Merkmal „**Inhalt der Botschaft**“ u. a. die folgenden genannt:

- Bezieht sich die Botschaft auf Themen oder politische Maßnahmen, die mit einem bestimmten politischen Akteur in Verbindung stehen, oder auf Themen, die für eine bevorstehende Wahl von Bedeutung sind?

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

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

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

24 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.

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

-
- Enthält die Botschaft politische Unterstützung, Aufrufe zum Handeln oder Erörterungen politischer Themen?
 - Wird in der Botschaft für oder gegen Politiker, politische Parteien, aktuelle öffentliche Strategien oder Maßnahmen geworben?
 - Wird mit der Botschaft versucht, die Agenda zu bestimmen, indem die Bedeutung eines politisch relevanten Themas in den Vordergrund gestellt wird?
 - Bezieht sich die Botschaft auf bestimmte Wahlen, Referenden, politische Konzepte oder Maßnahmen wie „Vorschlag X“ oder „Initiative Y“?

Zum Merkmal „**Ziel der Botschaft**“ werden folgende Elemente genannt:

- Enthält die Botschaft Aufrufe zum Handeln/Nichthandeln im Zusammenhang mit einer Wahl, einem Referendum, einem Abstimmungsverhalten oder einem Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess (z. B. Abstimmungsaufruf, Appell an Entscheidungsträger, Mobilisierung von Unterstützern oder Abbringung von Gegnern)?
- Ist die Botschaft eindeutig so formuliert, um eine Meinung zu einem bestimmten Thema zu beeinflussen, anstatt die Menschen nur zu informieren, damit diese sich eine eigene Meinung bilden können?
- Geht aus der Botschaft eindeutig hervor, dass sie darauf abzielt, eine Wahl oder ein Referendum, das Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen?

Die Frage, ob politische Werbung auf der Grundlage des funktionalen Kriteriums vorliegt, ist **anhand des jeweiligen Einzelfalls** zu beurteilen.²⁶ In ErwG 23 Satz 3 TTPW-VO heißt es:

„Es sollte eine **eindeutige und wesentliche Verbindung** zwischen der **Mitteilung** und ihrem **Potenzial** bestehen, das **Ergebnis** einer Wahl oder eines Referendums, eines Abstimmungsverhaltens oder eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses **zu beeinflussen**. Um das Vorliegen einer solchen Verbindung festzustellen, sollten **alle** zum Zeitpunkt der Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung der Mitteilung **relevanten Faktoren berücksichtigen** werden, wie die Identität des Sponsors der Mitteilung, die Form und der Inhalt der Mitteilung, die verwendete gesprochene oder geschriebene Sprache, der Kontext der Mitteilung, einschließlich des Zeitraums der Verbreitung, z. B. ein Wahlzeitraum, das Ziel der Mitteilung sowie die Mittel, mit denen die Mitteilung gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird und die angesprochene Zielgruppe.“²⁷

26 Vgl. zur Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen: Digital Service Coordinator, Für wen gelten die EU-Regeln zu Transparenz und Targeting bei politischer Werbung?, [Version 2, Stand 4/2026](#), S. 30 ff.

27 Hervorhebungen hinzugefügt. Sieh auch: Kommission, Durchführungsleitlinien TTPW-VO, [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 25. 28.

Sofern Werbebotschaften also nicht für oder durch einen politischen Akteur erfolgen, ist das Vorliegen politischer Werbung anhand der Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien zu beurteilen.

Hinzuweisen ist darauf, dass **politische Anzeigen** i. S. v. Art. 3 Nr. 3 TTPW-VO einen Unterfall politischer Werbung bilden. Es handelt 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.

3.2.1.2. Dienstleistungscharakter

Die Anwendbarkeit von Kapitel II TTPW-VO setzt zudem voraus, dass es um die Erbringung von **Werbedienstleistungen** geht. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie **in der Regel gegen Entgelt** erbracht werden, vgl. ErwG 47 Satz 1, Art. 3 Nr. 1 TTPW-VO.²⁸ „In-House-Tätigkeiten“ unterfallen Kapitel II TTPW-VO nicht, vgl. ErwG 24 Satz 2 TTPW-VO. Von den Pflichten des Kapitel II TTPW-VO sind außerdem bestimmte Online-Vermittlungsdienste und reine Nebendienstleistungen ausgenommen, vgl. ErwG 39, Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO. Nach Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO gelten politische Meinungen und andere redaktionelle Inhalte, die redaktioneller Verantwortung unterliegen, nur dann als politische Werbung, wenn für ihre Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung oder im Zusammenhang damit eine konkrete Zahlung oder sonstige Vergütung durch Dritte geleistet wird.

3.3. Pflichten und verpflichtete Akteure nach Kapitel II TTPW-VO

Kapitel II TTPW-VO legt – zur Sicherung der Transparenz politischer Werbung – verschiedenen Personengruppen Pflichten auf.

3.3.1. Verpflichtete Akteure

Die nach Kapitel II TTPW-VO verpflichteten Akteure sind **Sponsoren, Anbieter politischer Werbedienstleistungen** und **Herausgeber politischer Werbung**.²⁹

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 Person, die im Namen des

28 Vgl. ausführlich: Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900, [EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25](#), 27.02.2026, S. 27 ff.

29 Siehe ausführlich: Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900, [EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25](#), 27.02.2026, S. 31 ff.

Sponsors handelt (Marketingagentur; Angestellter einer Partei etc.), **politische Werbedienstleistungen anfordert**.³⁰ Als Sponsoren kommen insbesondere **politische Akteure**, aber auch sonstige Personen in Betracht, sofern sie politische Werbedienstleistungen beauftragen.³¹

Anbieter politischer Werbedienstleistungen sind nach Art. 3 Nr. 6 TTPW-VO diejenigen, die auf Anforderung des Sponsors politische Werbedienstleistungen erbringen. Die Durchführungsleitlinien der Kommission nennen u. a. **Zeitungen** und **Websites** (einschließlich Nachrichtenseiten).³²

Bei **Herausgebern politischer Werbung** handelt es sich um eine Untergruppe der Anbieter politischer Werbedienstleistungen. 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 **am Ende der Kette von Diensteanbietern**. Zu den Herausgebern zählen somit **Zeitungen** und **Websites**, sofern sie politische Werbung gegen Entgelt veröffentlichen.³³

In ErwG 42 TTPW-VO heißt es, dass Herausgeber politischer Werbung, da sie am Ende der Wertschöpfungskette politischer Werbung stehen, **in der Position** seien, **sicherzustellen**, dass das Publizieren von politischer Werbung **transparent** und **im Einklang** mit der TTPW-VO geschehe. Ihnen sollten daher **besondere Verantwortlichkeiten** auferlegt werden.³⁴

3.3.2. Pflichten, insbesondere für Sponsoren

Im Einklang mit der besonderen Rolle der **Herausgeber politischer Werbung** (s. vorstehend Ziff. 3.3.1.) müssen sie Transparenz- und Kennzeichnungspflichten erfüllen.³⁵ Sie müssen sicherstellen, dass jede politische Anzeige zusammen mit einer **Kennzeichnung** und einer **Transparenzbekanntmachung** gemäß 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) 2024/1410³⁶ festgelegt. Darüber hinaus müssen Herausgeber politischer Werbung – sofern es sich um *Online-Anzeigen*

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

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

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

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

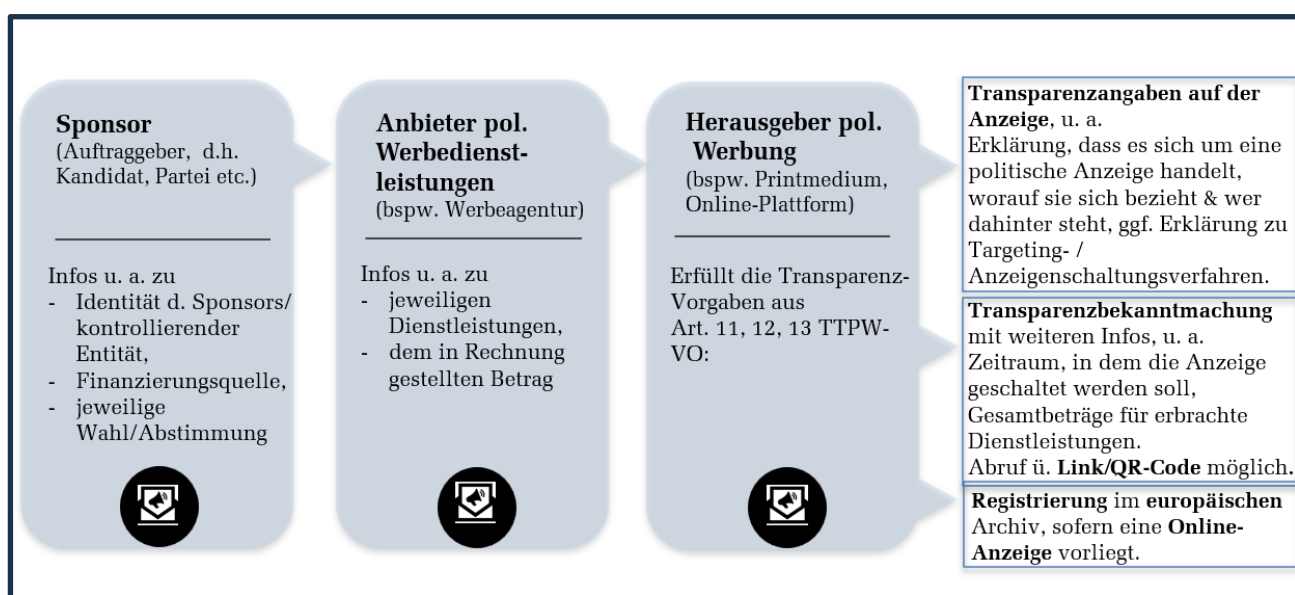
34 Vgl. auch Di Fabio, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (470).

35 Siehe ausführlich: Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900, [EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25](#), 27.02.2026, S. 44 ff.

36 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](#).

handelt – das **europäische Archiv für Online-Anzeigen** bestücken, indem sie jede von ihnen verbreitete politische Online-Anzeige und die Informationen der Transparenzbekanntmachung dem europäischen Archiv bereitstellen. Zu den weiteren Pflichten für Herausgeber gehört gemäß **Art. 15 TPPW-VO** die Einführung von Verfahren, mit denen Einzelpersonen und Interessenträger **Anzeigen melden** können, die nicht der TPPW-VO entsprechen.³⁷

Die der Veröffentlichung politischer Werbung **vorgeschalteten Akteure** – also insbesondere die **Sponsoren** und ggf. sonstige Anbieter politischer Werbedienstleistungen (Werbeagenturen etc.) – müssen den Herausgebern die **Informationen zuliefern**, die diese benötigen, um ihren Pflichten nach TPPW-VO nachzukommen.



Überblick Pflichten Kap. II TPPW-VO

Die jeweiligen Aufzeichnungs- und Informationsübermittlungspflichten sind ausführlich in der **Arbeit „Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900“ (Az. EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25)**³⁸ dargestellt.

Für den Herausgebern vorgeschaltete sonstige **Anbieter politischer Werbedienstleistungen** ergeben sich die Aufzeichnungs- und Übermittlungspflichten aus Art. 9 f. TPPW-VO. Sofern der Herausgeber politischer Werbung der einzige Anbieter politischer Werbedienstleistungen ist, muss der Sponsor die erforderlichen Informationen gemäß Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3 TPPW-VO direkt an den Herausgeber übermitteln.

³⁷ Siehe näher: Kommission, Durchführungsleitlinien [K\(2025\) 6829 endg.](#), 8. Oktober 2025, S. 43 ff.

³⁸ Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900, [EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25](#), 27.02.2026, S. 35 ff.

Für **Sponsoren**, also die Organisationen oder Personen, die eine politische Anzeige bspw. in einer Zeitung veröffentlichen lassen wollen, ergeben sich im Wesentlichen folgende Pflichten:³⁹

Nach Art. 7 Abs. 1 TTPW-VO müssen Sponsoren wahrheitsgemäß erklären, ob sie eine politische Werbedienstleistung in Auftrag geben, und ob sie die Anforderungen aus **Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO** erfüllen. Sie haften auch für die Richtigkeit dieser Erklärung. Wie unter Ziff. 3.1. dargestellt, **verbietet** Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO 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.

Darüber hinaus müssen Sponsoren nach Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 TTPW-VO diejenigen Informationen bereitstellen, die erforderlich sind, damit Anbieter politischer Werbedienstleistungen – sofern vorhanden – 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 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.

3.4. Zur Frage von Ablehnungsrechten der Herausgeber politischer Werbung nach der TTPW-VO

Hinsichtlich der Frage, ob es **Zeitungen** – also Herausgebern – **aufgrund der TTPW-VO** möglich ist, die **Veröffentlichung politischer Anzeigen** i. S. v. Art. 3 Nr. 3 TTPW-VO und damit die Erbringung politischer Werbedienstleistungen i. S. v. Art. 3 Nr. 5 TTPW-VO **abzulehnen**, ergeben sich in Kapitel II TTPW-VO verschiedene normative Ansatzpunkte.

Zum einen gibt es Normen, die nicht nur auf ein Ablehnungsrecht, sondern eine **Ablehnungspflicht** hindeuten (Ziff. 3.4.1.). Zum anderen gibt es Bestimmungen, die auf recht weite Ablehnungsrechte hindeuten, und solche, die **Ablehnungsrechte nur punktuell einschränken** (Ziff. 3.4.2. und Ziff. 3.4.3.).

Schließlich ist zu betonen, dass die TTPW-VO **keine ausdrückliche Annahmepflicht** für politische Anzeigen normiert. Dies dürfte dafür sprechen, dass die Verordnung die Ablehnungsrechte nur punktuell einschränkt, im Übrigen aber die **bestehende (nationale) Rechtslage unberührt** lässt (Ziff. 3.4.4.).

39 Siehe ausführlich: Fachbereich EU 6, Deutscher Bundestag, Transparenz und Targeting politischer Werbung – Fragen zur Verordnung (EU) 2024/900, [EU 6 - 3000 - 80/25; WD 3 - 3000 - 98/25](#), 27.02.2026, S. 36 ff.

3.4.1. Normative Anhaltspunkte für Ablehnungspflichten

3.4.1.1. Verbot nach Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO

Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO verbietet die Erbringung politischer Werbedienstleistungen an unionsfremde Akteure im Vorfeld von Wahlen.⁴⁰ Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen sind folglich verpflichtet, Aufträge solcher Sponsoren abzulehnen.

3.4.1.2. Ablehnungsrecht bzw. Ablehnungspflicht bei unvollständigen oder falschen Informationen

Eine Ablehnungspflicht hinsichtlich der Veröffentlichung politischer Anzeigen resultiert ferner aus der Verantwortlichkeit der Herausgeber politischer Werbung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Transparenzangaben:

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 der Transparenzbekanntmachung **vollständig** sind. Sie müssen zudem sicherstellen, dass die Informationen über die Abrufmöglichkeiten der Transparenzbekanntmachung inhaltlich richtig sind. Darüber hinaus sind Herausgeber politischer Werbung für die **Richtigkeit bestimmter Informationen** nach Art. 12 Abs. 1 lit. d) (Gesamtbeträge und Gesamtwert sonstiger Leistungen), lit. f) (Berechnungsmethode), lit. i) (Link zum europäischen Archiv), lit. j) (Angaben zum Meldeverfahren), lit. 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 diese **Angaben nicht unverzüglich vervollständigt oder berichtigt werden können, darf** der Herausgeber die **politische Anzeige** gemäß **Art. 12 Abs. 2 UAbs. 5 TTPW-VO 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.

3.4.2. Gründe für eine Entfernung oder Sperrung gemäß Art. 13, 15 TTPW-VO

Art. 13 Abs. 3 TTPW-VO bestimmt, dass Herausgeber, die eine politische **Anzeige** aufgrund **maßgeblicher Rechtswidrigkeit** oder **Unvereinbarkeit mit ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) entfernen** oder **sperren**, den Zugang zu den Transparenzinformationen für einen bestimmten Zeitraum weiterhin gewähren müssen. Zudem sieht Art. 15 TTPW-VO vor, dass die Herausgeber politischer Werbung „Maßnahmen ergreifen“, wenn sie über die von ihnen eingerichteten Verfahren Meldungen über die Unvereinbarkeit bestimmter Anzeigen mit der TTPW-VO erhalten. Als letztes Mittel zählt zu diesen Maßnahmen die Entfernung von Informationen, vgl. ErwG 72 TTPW-VO.

40 Kritisch zu dieser Norm: Di Fabio, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (471).

Die genannten Bestimmungen sind zwar insbesondere auf (nachträglich sperr- und löschbare) Online-Anzeigen zugeschnitten und adressieren Konstellationen, in denen die Anzeige schon veröffentlicht ist. Allerdings **legen** diese Bestimmungen **nahe**, dass die **TTPW-VO** die Herausgeber politischer Werbung **nicht daran hindert, bereits die Veröffentlichung** einer Anzeige abzulehnen, wenn sie diese für **rechts- oder AGB-widrig halten**.

3.4.3. Beschränkung von Ablehnungsmöglichkeiten gemäß Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO

Während die vorstehenden Bestimmungen auf recht weite Ablehnungsrechte hindeuten, ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO eine ausdrückliche Einschränkung der Ablehnungsmöglichkeiten.

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**.⁴¹ 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).⁴² Damit verankert Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO den für alle grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Binnenmarkt geltenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Dieser gilt allerdings 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.⁴³ Sofern also der einzige Grund der Ablehnung der Ort oder die Niederlassung ist, wäre dies mit der TTPW-VO unvereinbar.

3.4.4. Im Übrigen: Keine ausdrückliche Veröffentlichungspflicht

Soweit ersichtlich, normiert die TTPW-VO keine weiteren ausdrücklichen Ablehnungsrechte- oder -pflichten bzw. Einschränkungen von Ablehnungsrechten der Herausgeber politischer Werbung. Zu bedenken ist allerdings, dass die TTPW-VO auch **keine ausdrückliche und allgemeine Pflicht** für Herausgeber politischer Werbung normiert, **politische Anzeigen zu veröffentlichen**.

Dies dürfte sich mit dem Regelungszuschnitt der Verordnung erklären lassen: Die Verordnung beschränkt sich auf die **Harmonisierung der Vorschriften über die Transparenz- und die entsprechenden Sorgfaltspflichten für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen** sowie auf Regelungen über den Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren und deren Über-

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

42 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 Papiertiger?, NVwZ 2025, S. 1307 (1310); Di Fabio, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, MMR 2024, S. 467 (471).

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

wachung und Durchsetzung, vgl. ErwG 14 TTPW-VO. Sie regelt im Grundsatz nicht das *Ob*, sondern das *Wie* politischer Werbung,⁴⁴ wobei der Ansatz von Kapitel II TTPW-VO darin besteht, öffentliche Kontrolle herzustellen, statt konkrete Ge- oder Verbote aufzustellen.⁴⁵

Die TTPW-VO lässt gemäß Art. 2 Abs. 2 TTPW-VO sowohl den Inhalt politischer Anzeigen als auch bestehende **Vorschriften** der EU und **der Mitgliedstaaten unberührt**, soweit diese andere als die von der TTPW-VO erfasste Aspekte der politischen Werbung regeln.⁴⁶ In ErwG 29 TTPW-VO heißt es zudem, dass die Verordnung die **redaktionelle Freiheit der Medien** nicht beeinträchtigen sollte. ErwG 50 TTPW-VO stellt klar, dass die **TTPW-VO die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet**, Maßnahmen zu ergreifen, die im Widerspruch zu bestimmten Grundprinzipien oder Bestimmungen stehen. Gemeint sind zum einen Grundprinzipien, die sich aus Verfassungsüberlieferungen ergeben und die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit – insbesondere die **Freiheit der Presse** und die Freiheit der Meinungsäußerung in anderen Medien – betreffen, und zum anderen Bestimmungen, die die **Rechte und Verantwortlichkeiten sowie die Verfahrensgarantien für die Presse** oder andere Medien regeln, wenn sich diese Bestimmungen auf die Feststellung oder Begrenzung der Verantwortlichkeit beziehen.⁴⁷

Damit dürfte zu den Aspekten, die grundsätzlich – abgesehen vom Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 1 TTPW-VO – von der TTPW-VO nicht harmonisiert werden, auch die Frage zählen, unter welchen Voraussetzungen Zeitungen die Veröffentlichung von Anzeigen ablehnen dürfen. Hinsichtlich der insofern **geltenden nationalen Rechtslage** wird – ohne Anspruch auf eine vollständige Darstellung – darauf hingewiesen, dass für Zeitungen als privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen **im Grundsatz**⁴⁸ die Möglichkeit besteht, die Veröffentlichung (politischer) Inhalte abzulehnen. Dies beruht insbesondere auf der **negativen Pressefreiheit** aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG),⁴⁹ die auch eine Ablehnung aus **publizistischen** Motiven (verlegerische

44 Müller-Terpitz, [Gutachten zur politischen Werbung](#), November 2025, S. 39.

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

46 Begrenzt wird die Regelungsfreiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Transparenzanforderungen. Art. 4 TTPW-VO bestimmt: „(1) Die Mitgliedstaaten dürfen nicht aus Gründen der Transparenz von politischer Werbung Bestimmungen oder Maßnahmen aufrechterhalten oder einführen, die von den in dieser Verordnung festgelegten abweichen. (2) Die Erbringung politischer Werbedienstleistungen darf nicht aus Gründen der Transparenz verboten oder eingeschränkt werden, auch nicht in geografischer Hinsicht, wenn den Anforderungen dieser Verordnung genügt worden ist“.

47 Vgl. auch: Digital Service Coordinator, Für wen gelten die EU-Regeln zu Transparenz und Targeting bei politischer Werbung?, [Version 2, Stand 4/2026](#), S. 19.

48 Vgl. zu Ausnahmen nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und dem Kartellrecht: Löffler, in: Löffler, Presserecht, 7. Aufl. 2023, Kap. 3, Rn. 46 ff.

49 Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 5 Abs. 1 Rn. 302 ff.

Grundhaltung bzw. Tendenz) umfasst.⁵⁰ Zu nennen sind ferner die Vertragsfreiheit sowie sonstige sachliche Ablehnungsgründe (bspw. rechtliche Bedenken, technische Gründe).⁵¹ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat entschieden: „Anders als die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ist die von privater Hand betriebene Presse nicht zur Neutralität im Wahlwettbewerb der politischen Parteien verpflichtet. Für den Abstimmungskampf von Vereinigungen, die an der politischen Meinungs- und Willensbildung vor einem Volksentscheid mitwirken, kann insoweit nichts anderes gelten.“⁵² In einem Beschluss aus dem Jahr 2015 kam das BVerfG zu dem Ergebnis, dass auch bei regionaler Monopolstellung kein Kontrahierungszwang privatrechtlicher Presseorgane bzgl. des Abdrucks von Zeitungsanzeigen einer politischen Partei bestehe. Einer Einschränkung der Pressefreiheit bedürfe es insoweit nicht, weil politische Wettbewerber – nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der modernen Informationstechnologien – über vielfältige Möglichkeiten der Verbreitung von Informationen verfügten.⁵³

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Google⁵⁴ und Meta⁵⁵ bekanntgegeben haben, keine politischen Online-Anzeigen mehr auf ihren Diensten zuzulassen, weil die neue Rechtslage zu komplex und rechtsunsicher sei.⁵⁶ Dies zeigt, dass jedenfalls diese großen Online-Plattformen von einem weiten Ablehnungsrecht im Anwendungsbereich der TTPW-VO ausgehen.

4. Zum Inhalt der nationalen Durchführungsgesetzgebung

Der Auftraggeber möchte abschließend wissen, wie sich die **nationale Durchführungsgesetzgebung** zur TTPW-VO auf die unter Ziff. 3.3. und Ziff. 3.4. dargestellte Rechtslage auswirkt.

Die TTPW-VO entfaltet als Verordnung i. S. v. Art. 288 Abs. 2 AEUV zwar unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten und bedarf keines nationalen Umsetzungsgesetzes, vgl. Art. 30 TTPW-VO. Erforderlich ist jedoch der Erlass von ergänzenden **Durchführungsbestimmungen auf nationaler**

50 Löffler, in: Löffler, Presserecht, 7. Aufl. 2023, Kap. 3, Rn. 43

51 Löffler, in: Löffler, Presserecht, 7. Aufl. 2023, Kap. 3, Rn. 43

52 BVerfG, Beschluss vom 24. März 1976 – 2 BvP 1/75, Rn. 24.

53 BVerfG, Beschluss vom 27. November 2015 – 2 BvQ 43/15; diese Frage zuvor noch offenlassend: BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1978 – 2 BvC 2/77; vgl. m. N. auch zur Gegenansicht: Löffler, in: Löffler, Presserecht, 7. Aufl. 2023, Kap. 3, Rn. 57: „Für Anzeigen politischer Parteien und sonstiger politischer Gruppierungen (Wahlvereinigungen, Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen etc.) besteht grds. kein erweiterter Kontrahierungszwang“.

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

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

56 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.

Ebene.⁵⁷ Diese betreffen – wie der derzeit im parlamentarischen Verfahren befindliche Gesetzentwurf (BT-Drs. 21/4089)⁵⁸ zeigt – insbesondere die Festlegung der Zuständigkeiten und Befugnisse deutscher Behörden für die Anwendung der TTPW-VO und die nationale Ausgestaltung der Ordnungswidrigkeitsbestimmungen, vgl. Art. 22 Abs. 4, 5, Art. 25 TTPW-VO.⁵⁹

Die **zentralen inhaltlichen Vorgaben** zur Regulierung der Transparenz und des Targetings politischer Werbung werden jedoch **einheitlich durch die TTPW-VO** auf unionsrechtlicher Ebene getroffen. Soweit es um den durch die TTPW-VO vollharmonisierten Bereich der Transparenz- und Sorgfaltspflichten für politische Werbedienstleistungen geht, wäre der Erlass abweichender nationaler (Durchführungs-)Bestimmungen unionsrechtswidrig, vgl. Art. 4 Abs. 1 TTPW-VO. Wie unter Ziff. 3.4.4. dargestellt, dürften aber jenseits der vollharmonisierenden Bestimmungen der TTPW-VO und der entsprechenden nationalen Durchführungsgesetzgebung die etablierten nationalen Grundsätze zur Pressefreiheit und deren Ablehnungsrechten weiterhin anwendbar sein.

* * *

57 Vgl. allgemein zu solchen „hinkenden Verordnungen“, die Durchführungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erfordern: Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 22; Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV Rn. 45.

58 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](#), 11.02.2026. Zum Verfahrensstand: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw09-de-politische-werbung-1140456>.

59 Vgl. Egidy, Das Politische-Werbung-Transparenz-Gesetz, ZRP 2026, 121 (123).