

16.01.26**Empfehlungen
der Ausschüsse**

DS - Fz - In - K - Wi

zu **Punkt ...** der 1061. Sitzung des Bundesrates am 30. Januar 2026

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (Politische-Werbung-Transparenz-Gesetz - PWTG)**A**

Der federführende Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung und
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In 1. Zu § 2 Absatz 1 PWTG

§ 2 Absatz 1 ist durch den folgenden Absatz 1 zu ersetzen:

„(1) Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und die Informationsfreiheit der Länder sind zuständige Behörde im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 Satz 1 der Verordnung (EU) 2024/900 für die Überwachung der Anwendung des Artikels 20 der Verordnung (EU) 2024/900, soweit sie nach dem Bundesdatenschutzgesetz jeweils zuständige Behörde für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 sind.“

Begründung:

Artikel 22 Absatz 1 TTPW-VO sieht die nationalen Datenschutzbehörden für die datenschutzrechtlichen Aspekte der Verordnung als zuständige Behörden

an. Die in einem Vorentwurf des PWTG bereits enthaltene Nennung der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und die Informationsfreiheit der Länder, soweit diese nach dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zuständige Behörde für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 sind, neben der Zuständigkeit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit soll deshalb wieder in das Gesetz aufgenommen werden. Mit dem Verweis auf das BDSG wird klargestellt, dass es insoweit nur um die Aufsicht über nicht-öffentliche Stellen geht. Zielgruppe des Gesetzentwurfs sind vor allem nicht-öffentliche Stellen im Sinne des BDSG (Parteien, Abgeordnete und Anbieter von politischen Werbedienstleistungen). Für die Zuständigkeit der Datenschutzaufsicht über nicht-öffentliche Stellen hat der Bund mit § 40 BDSG seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bereits wahrgenommen. Es ist nur konsequent, diese Zuständigkeitszuweisung nun auch auf das Thema politische Werbung zu erstrecken.

In 2. Zu § 2 Absatz 1 PWTG

Der Bundesrat bittet, unabhängig von der Frage, wer die Zuständigkeit der Landesdatenschutzaufsichtsbehörden regelt, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die im Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (wie zum Beispiel in § 5 PWTG-E) auf die Landesdatenschutzaufsichtsbehörden, soweit sie nach dem Bundesdatenschutzgesetz jeweils zuständige Behörde für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 sind, entsprechend zu erweitern.

Begründung:

Die Befugnisse der Datenschutzaufsichtsbehörden müssen – unabhängig von der Frage, wer deren Zuständigkeit regelt – bei einem derart sensiblen Thema im nicht-öffentlichen Bereich deutschlandweit einheitlich geregelt werden. Denn es wäre nicht vermittelbar, wenn Landesdatenschutzaufsichtsbehörden etwa bei deutschlandweit gleichen Sachverhalten unterschiedliche Befugnisse zustünden und es mithin zu Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen käme. Daher müssen die im Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse für die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (wie z. B. in § 5 PWTG-E) auch den Landesdatenschutzaufsichtsbehörden zugesprochen werden. Die hier gebotene einheitliche Anwendung europäischen Rechts erfordert eine Bundesregelung für die Befugnisse der Datenschutzaufsichtsbehörden auch der Länder, zumal es sich hier nicht um reines Verwaltungsrecht handelt, sondern eine Gemengelage aus dem Recht der Wirtschaft und Parteienrecht besteht.

In 3. Zu § 3 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 – neu –, Absatz 3 PWTG

bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 4

§ 3 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Satz 2 ist durch den folgenden Satz zu ersetzen:

„Sie können unabhängig von der jeweils gewählten Verfahrensart untereinander Informationen einschließlich personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse austauschen, soweit dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist, sowie diese in ihren Verfahren verwerten.“

bb) Nach Satz 2 ist der folgende Satz einzufügen:

„Beweisverwertungsverbote bleiben unberührt.“

b) Absatz 3 ist zu streichen.

Folgeänderung:

In § 3 Absatz 2 Satz 2 ist die Angabe „nach den Absätzen 1 und 3“ durch die Angabe „nach Absatz 1“ zu ersetzen.

Begründung:

Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb es der Einschränkung in § 3 Absatz 3 PWTG-E zum Austausch der Inhalte und Daten zwischen den Aufsichtsbehörden bedarf. § 3 Absatz 3 PWTG-E schränkt den Inhalt der Kommunikation zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zur Zusammenarbeit, die § 3 Absatz 1 PWTG-E ausdrücklich vorsieht, stark ein, da nur die dort ausdrücklich genannten Inhalte miteinander ausgetauscht werden dürfen. Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs stellt der ausdrückliche Wortlaut keine nicht abgeschlossene („insbesondere“) Auflistung dar, sondern ist auf die in Nummern 1 und 2 genannten Inhalte beschränkt.

Andere Ermächtigungsgrundlagen zum Austausch von Informationen zur Erfüllung der aufsichtsbehördlichen Aufgaben sind deutlich weiter und ohne inhaltliche Beschränkung gefasst, zum Beispiel in § 19 Absatz 2 Digitale-Dienste-Gesetz oder § 50f Absatz 1 Satz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen oder § 40 Absatz 3 Bundesdatenschutzgesetz.

DS
In

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 3

4. Zu § 3 Absatz 3 Satz 1 und Satz 2 PWTG

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die in § 3 Absatz 3 vorgesehenen Regelungen einer Befugnis für einen Datenaustausch nach Satz 1 und einer Befugnis für eine Datenverarbeitung nach Satz 2 zu überprüfen.

Begründung

Mit der Regelung soll gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs eine „datenschutzrechtliche Basis“ für einen Informationsaustausch geschaffen werden. Hier ist es schon bedauerlich, dass sich diese wichtige Vorschrift in der Überschrift des § 3 PWTG-E nicht wiederfindet.

§ 3 Absatz 3 Satz 1 PWTG-E stellt eine Rechtsgrundlage (Übermittlungsbefugnis) für den Austausch von – auch personenbezogenen – Daten zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder dar und wird in der Begründung auch in diesem Sinne erläutert.

Zu § 3 Absatz 3 Satz 2 PWTG-E finden sich indes keine Erläuterungen in der Begründung des Gesetzentwurfs. Auch hier scheint die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine Datenverarbeitung beabsichtigt zu sein.

Die Verarbeitungsbefugnis nach § 3 Absatz 3 Satz 2 PWTG-E müsste mit der Übermittlungsbefugnis nach § 3 Absatz 3 Satz 1 PWTG-E korrespondieren, da es wohl um dieselben Daten gehen dürfte, die dann nach der Übermittlung beim Empfänger verarbeitet werden sollen.

Allerdings werden bei § 3 Absatz 3 Satz 2 – anders als in Satz 1 – personenbezogene Daten nicht ausdrücklich benannt, so dass es zumindest fraglich erscheint, ob übermittelte personenbezogene Daten von der Verarbeitungsbefugnis nach § 3 Absatz 3 Satz 2 PWTG erfasst sind.

Weiterhin ist unklar, warum in § 3 Absatz 3 Satz 2 PWTG-E die Verarbeitungszwecke auf Aufsichts- und Sanktionsverfahren beschränkt werden, während in § 3 Absatz 3 Satz 1 PWTG-E daneben auch die Durchführung der Aufgaben der Koordinierungsstelle für digitale Dienste als Zweck genannt wird. Es könnte sich dann die Frage stellen, auf welcher Rechtsgrundlage die Koordinierungsstelle die ihr nach § 3 Absatz 3 Satz 1 PWTG-E zum Zwecke der Durchführung der Aufgaben der Koordinierungsstelle als nationale Kontaktstelle nach § 2 Absatz 2 Nummer 3 PWTG-E übermittelten Daten verarbeiten darf.

Darüber hinaus weicht § 3 Absatz 3 Satz 2 PWTG-E von Satz 1 insoweit ab, als dass die Verarbeitung nicht klar vom Wortlaut her auf das für die Zweckerreichung erforderliche Maß beschränkt wird.

Es sollte daher die Kongruenz der Regelungen in § 3 Absatz 3 PWTG-E überprüft und insbesondere Satz 2 dem Charakter als Rechtsgrundlage für eine Verarbeitung personenbezogener Daten entsprechend klarer formuliert werden.

DS
In

5. Zu § 4 PWTG

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren die in § 4 vorgesehenen Regelungen zu überprüfen.

Begründung

- a) Nach § 4 Absatz 2 PWTG-E teilen (auch) die Aufsichtsbehörden der Länder der Koordinierungsstelle für digitale Dienste alle Informationen nach § 4 Absatz 1 PWTG-E mit, die für die Erstellung des dort genannten Tätigkeitsberichts erforderlich sind.

Der Aufwand und die den Aufsichtsbehörden entstehenden Kosten sind unklar. In der Begründung des Gesetzentwurfs unter A. VII. 4.4 (BR-Drucksache 766/25, S. 22) findet sich lediglich die Aussage, dass den Landesmedienanstalten im Zusammenhang mit der jährlichen Berichtspflicht der Koordinierungsstelle kein nennenswerter Aufwand entsteht. Hierbei dürfte es sich um eine Behörde nach § 1 Nummer 4 Buchstabe c PWTG-E handeln. Es ist nicht klar, ob von der Berichtspflicht auch weitere Behörden der Länder neben den Landesmedienanstalten betroffen sind (insbesondere die nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden für die Durchsetzung der DSGVO nach § 1 Nummer 4 Buchstabe a PWTG-E).

- b) Bei § 4 Absatz 1 Nummer 4 PWTG-E erscheint fraglich, ob die vorgesehene Verweisung auf § 14 PWTG-E und § 9 PWTG-E korrekt ist. Gemeint sein dürften an dieser Stelle § 14 PWTG-E und § 8 PWTG-E.

- c) Soweit in § 4 Absatz 1 Nummer 4 PWTG-E (nur) Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 14 PWTG-E benannt werden, stellt sich die Frage, ob damit bewusst die Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen Artikel 18 und 19 der Verordnung (EU) 2024/900 ausgenommen werden sollen.

§ 4 Absatz 3 PWTG-E soll gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs (s. 28) der Durchführung von Artikel 25 Absatz 8 Verordnung (EU) 2024/900 dienen. Nach dieser Vorschrift erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Bericht über die Sanktionen, die zur Durchsetzung der Bestimmungen der Verordnung (EU) 2024/900 verhängt wurden, insbesondere über die Art der verhängten Sanktionen und die Höhe der Geldbußen und finanziellen Sanktionen.

Zu den gemeinten Sanktionen dürften auch die von den Datenschutzaufsichtsbehörden nach Artikel 25 Absatz 6 Verordnung (EU) 2024/900 im Einklang mit Artikel 83 DSGVO verhängten Geldbußen bei Verstößen gegen Artikel 18 und 19 Verordnung (EU) 2024/900 gehören.

Diese gehören jedoch nicht zu den Ordnungswidrigkeitsverfahren, die in § 14 PWTG-E aufgezählt werden. Bezüglich der Bußgeldbewehrung von Artikel 18 und Art. 19 der Verordnung (EU) 2024/900 verweist die Begründung des Gesetzentwurfes zu § 14 Absatz 1 PWTG-E (S. 30) auf die Regelung in Artikel 25 Absatz 6 Verordnung (EU) 2024/900.

Es ist nicht klar, wie die Koordinierungsstelle für digitale Dienste solche

Sanktionen in ihrem jährlichen Bericht berücksichtigen kann, wenn eine Mitteilungspflicht hierüber jedenfalls nach § 4 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 4 PWTG-E nicht besteht.

Sollte Artikel 25 Absatz 8 Verordnung (EU) 2024/900 nach Auffassung der Bundesregierung hingegen keine Berichtspflicht über Sanktionen nach Artikel 25 Absatz 6 Verordnung (EU) 2024/900 umfassen, sollte hierzu im weiteren Gesetzgebungsverfahren zumindest eine Klarstellung erfolgen.

DS 6. Zu § 5 Absatz 5, § 8 Absatz 3 Satz 1, § 9 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 sowie § 11 einleitender Satzteil und Nummer 1 PWTG

In § 5 Absatz 5, § 8 Absatz 3 Satz 1, § 9 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 sowie § 11 einleitender Satzteil und Nummer 1 ist die Angabe „§ 2 Absatz 1 Nummer 2“ jeweils durch die Angabe „§ 2 Absatz 1“ zu ersetzen.

Begründung

Die Regelung in § 2 Absatz 1 PWTG-E enthält keine Nummerierung.

DS In 7. Zu § 8 Absatz 3 PWTG

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die in § 8 Absatz 3 vorgesehenen Regelungen zu überprüfen.

Begründung

Die Regelungen in § 8 PWTG-E stimmen weitgehend mit § 27 DDG überein. Lediglich eine entsprechende Regelung zu § 8 Absatz 3 PWTG-E ist im DDG nicht enthalten.

Nach § 8 Absatz 3 PWTG-E kann die zuständige Behörde eine Erklärung nach Artikel 22 Absatz 5 Buchst. g Verordnung (EU) 2024/900 veröffentlichen, in der auch die für den Verstoß verantwortlichen juristischen oder natürlichen Personen genannt werden. Bei der Veröffentlichung personenbezogener Daten handelt es sich um eine Verarbeitung im Sinne von Artikel 4 Nummer 2 DSGVO, für die eine Rechtsgrundlage erforderlich ist. Gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs (BR-Drucksache 766/25, S. 29) soll § 8 Absatz 3 PWTG-E dafür die Befugnis geben. Zudem habe die Durchsetzungsbehörde im Rahmen der Ausübung des Ermessens eine sorgfältige Abwägung durchzuführen und ausführlich darzulegen, warum die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten erforderlich ist.

Aus dem Wortlaut der Regelung könnte für die Praxis nicht ausreichend deut-

lich werden, dass für die Veröffentlichung personenbezogener Daten besondere Anforderungen bestehen. Angesichts der grundrechtlichen Eingriffstiefe ist daher bereits in der Rechtsgrundlage eine ausdrückliche Beschränkung der Datenverarbeitung auf das für den Zweck erforderliche Maß üblich. Die zeitliche Beschränkung nach § 8 Absatz 3 Satz 2 PWTG-E ist zu begrüßen, stellt aber noch keine ausreichende Regelung dar, um die Verarbeitung auf das erforderliche Maß zu begrenzen.

Auch sollte geprüft werden, die nach der Begründung des Gesetzentwurfs als erforderlich erachtete ausführliche Darlegung der sorgfältigen Abwägung, warum die Veröffentlichung personenbezogener Daten in dem jeweiligen Fall erforderlich ist, ausdrücklich als eine Dokumentationspflicht der zuständigen Behörde im Gesetzestext zu normieren. Mit einer solchen Dokumentationspflicht könnten die rechtsanwendenden Behörden zu der erforderlichen sorgfältigen Abwägung geführt und damit vor Rechtsverstößen bewahrt werden.

DS
In

8. Zu § 14 Absatz 9 – neu – und Absatz 10 – neu – PWTG

Nach § 14 Absatz 8 sind die folgenden Absätze 9 und 10 einzufügen:

„(9) Für Verstöße nach Artikel 18 und 19 der Verordnung (EU) 2024/900 gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, die Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sinngemäß. Gegenstände, die zur Begehung oder Vorbereitung der Tat gebraucht worden sind, die durch die Tat hervorgebracht wurden oder auf die sich die Tat bezieht, können eingezogen werden. § 23 OWiG findet Anwendung. Die §§ 17, 30 Absatz 1 und §§ 35 und 36 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten finden keine Anwendung. § 68 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten findet mit der Maßgabe Anwendung, dass das Landgericht entscheidet, wenn die festgesetzte Geldbuße den Betrag von einhunderttausend Euro übersteigt. [Das Landgericht] {Die zuständige Kammer des Landgerichts} entscheidet in der Besetzung von drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden.

[DS]^{*}
{In}

(10) Für Verfahren wegen eines Verstoßes nach Artikel 18 und 19 der Verordnung (EU) 2024/900 gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, die Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten und der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren, namentlich der Strafprozessordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes, entsprechend. Die §§ 56 bis 58, 87, 88, 99 und 100 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten finden keine Anwendung. §§ 59, 59b Absatz 3, 81 Absatz 2 Nummer 6 bis 11 in Verbindung mit § 81c, § 81a

* Redaktionelle Zusammenführung im Beschluss entsprechend In.

Absatz 2 bis 5, § 81b, § 81e, § 81f, § 81g Absatz 2, § 82b des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind entsprechend anwendbar; Geldbußen im Sinne jener Vorschriften sind solche wegen Verstößen gegen die Verordnung (EU) 2024/900, abweichend hiervon in den Fällen des § 81 Absatz 2 Nummer 6, 7, 10, 11 solche nach § 81c des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. § 69 Absatz 4 Satz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten findet mit der Maßgabe Anwendung, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde, die den Bußgeldbescheid erlassen hat, einstellen kann. Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes wird durch die entsprechende Anwendbarkeit von § 59b Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eingeschränkt.“

Begründung:

Artikel 25 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TTPW-VO) sieht für Verstöße gegen Artikel 18 und 19 TTPW-VO vor, dass die Datenschutzbehörden innerhalb ihrer Zuständigkeit Geldbußen im Einklang mit Artikel 83 DSGVO bis zu dem in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO genannten Betrag verhängen können. Für die Umsetzung dieser Verpflichtung ist die Anwendung des Ordnungswidrigkeiten- und Strafprozessrechts notwendig, da das Unionsrecht kein einheitliches Bußgeldverfahren vorsieht und die Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlässt (vgl. Art. 83 Absatz 8 DSGVO). Da das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gemäß § 2 OWiG ausschließlich auf Ordnungswidrigkeiten nach Bundes- und Landesrecht und nicht auf Bußgelder aus EU-Verordnungen anwendbar ist, bedarf es einer entsprechenden Regelung im PWTG, die im Gesetzentwurf jedoch fehlt.

Ohne eine Regelung im PWTG hätten die Landesdatenschutzbehörden keine Möglichkeit, ihre europarechtlichen Pflichten nach Artikel 25 Absatz 6 TTPW-VO zu erfüllen.

DS
In

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat regt an, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben der Landesdatenschutzbeauftragten bei der Überwachung der Anwendung der TTPW-VO im Gesetzentwurf angemessen abgebildet werden. Dabei sollte geprüft werden, ob eine einheitliche Regelung der Befugnisse und Aufgaben im Bundesrecht erforderlich ist, um Rechtsklarheit und eine effektive Durchsetzung der TTPW-VO auf Landesebene sicherzustellen; insbesondere ist zu bewerten, ob die bisherige Fokussierung

auf die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sachlich gerechtfertigt ist und ob die Verwaltungsaufwände der Länder angemessen berücksichtigt wurden.

Begründung:

Es wird begrüßt, dass der Gesetzentwurf die Vorgaben der EU-Verordnung 2024/900 umsetzt und damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung von Transparenz, Datenschutz und Chancengleichheit bei politischer Werbung leistet. Die Benennung von Zuständigkeiten und die Einführung verbindlicher Regelungen schaffen die Grundlage für eine wirksame und einheitliche Durchsetzung der neuen Transparenz- und Sorgfaltspflichten. Allerdings berücksichtigt der Gesetzentwurf nicht hinreichend, dass die Verordnung (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (TTPW-VO) in Artikel 22 Absatz 1 die Aufsichtsbehörden nach Artikel 51 DSGVO in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich – und damit in wesentlichen Bereichen die Landesdatenschutzbeauftragten – als zuständige Behörden für die Überwachung der Anwendung der Artikel 18 und 19 TTPW-VO benennt. Eine einheitliche Regelung im Sinne der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit erfordert daher auch einheitliche Befugnis- und Aufgabennormen, die sich auf die tatsächlich zuständigen Behörden beziehen.

Die im Gesetzentwurf überwiegende Fokussierung auf die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) führt dazu, dass entsprechende Regelungen für die Landesdatenschutzbeauftragten fehlen. Ohne eine allgemeine Regelung der Befugnisse wären Parallelregelungen im Landesrecht notwendig, was der Rechtsklarheit und dem Ziel einer einheitlichen Gesetzgebung widerspricht. Ein sachlicher Grund für die ausschließliche Zuweisung der Befugnisse an die BfDI ist nicht ersichtlich; vielmehr zeigt § 40 Absatz 4 Satz 1 BDSG, dass der Bundesgesetzgeber auch die Befugnisse der Landesdatenschutzbehörden im Bundesrecht einheitlich regeln kann.

In 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat nimmt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die notwendigen Regelungen über die Begriffsbestimmungen, Zuständigkeiten, Befugnisse und Bußgeldtatbestände zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (nachfolgend „Verordnung“) zu treffen, zur Kenntnis.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die zur Durchführung der Verordnung notwendigen Durchführungsbestimmungen nun klar erkennen lassen, dass die Verordnung das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Arti-

kel 5 Absatz 1 und 2 EUV sowie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 Absatz 1, 3 und 4 EUV verletzt. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass sich die Verordnung außerhalb der rein wettbewerbsbezogenen Binnenmarktkompetenz und damit auch außerhalb ausschließlicher Zuständigkeiten der EU nach Artikel 3 AEUV bewegt. Der Verordnungsvorschlag wird auf Artikel 114 AEUV (Rechtsangleichung im Binnenmarkt) und Artikel 16 AEUV (Datenschutz) gestützt.

- c) Es liegt jedoch kein rein binnenmarktbezogener Sachverhalt vor, der eine Harmonisierung nach Artikel 114 AEUV rechtfertigen würde. Die Verordnung enthält vielmehr umfangreiche Vorgaben und Regelungen für die Art und Weise der politischen Werbung und Willensbildung. Die Regelungen beziehen sich dabei nicht nur auf die Wahlen zum Europäischen Parlament und die politische Willensbildung auf EU-Ebene, sondern generell auch auf die rein nationale, regionale und lokale Ebene in den Mitgliedstaaten. Der Bundesrat kann aber nicht erkennen, dass bei politischen Werbedienstleistungen in Bezug auf Wahlen auf lokaler und regionaler Ebene ein Binnenmarkt besteht oder nachvollziehbar entstehen kann, auch und gerade bei Dienstleistungen durch Kleinunternehmen.
- d) Auch Artikel 16 Absatz 2 Satz 1 AEUV ist keine hinreichende Kompetenzgrundlage. Dort wird eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU oder durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, vorausgesetzt. Hierunter können Regelungen über die Gestaltung und Durchführung von rein nationalen, regionalen oder lokalen Wahlen nicht gefasst werden.
- e) Darüber hinaus widerspricht die Verordnung nach Auffassung des Bundesrates auch insbesondere insoweit dem Grundsatz der Subsidiarität und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als sie politisch Werbende zur Angabe von „Quellen“ der ausgegebenen (Geld)Beträge für politische Werbeanzeigen verpflichtet. Dies greift in die notwendige und legale Werbetätigkeit von Kandidaten für öffentliche Ämter massiv ein, da damit zu rechnen ist, dass sich finanzielle Unterstützer zurückziehen, weil sie ihre Identität und den einzelnen Spendenbetrag nicht veröffentlicht sehen wollen. Ohne entsprechende Angaben dürften Anbieter von politischen Werbedienstleistungen entsprechende Dienstleistungen aber nicht erbringen. Ein solcher Eingriff in die nationalen Wahlvorgänge und mitgliedstaatlichen Gepflogenheiten

ten bedürfte nicht nur einer klaren und eindeutigen Zuständigkeitsgrundlage im Unionsrecht, er wäre jedenfalls unverhältnismäßig und unangemessen. Zumal es in den nationalen Regelungen bereits ausreichende Regelungen gibt, die die Offenlegung von Spenden und Geldzuwendungen an politische Parteien regeln und diese in angemessenen Umfang transparent machen.

- f) Der Bundesrat erinnert erneut daran, dass die Regelungskompetenz zur Sicherung des Medienpluralismus nach den europäischen Verträgen bei den Mitgliedstaaten und als Ausdruck des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland bei den Ländern liegt. Die Verordnung beansprucht unter Missachtung dessen aber namentlich Geltung auch für Mediendiensteanbieter, die zentrale Anbieter von Werbedienstleistungen sind. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Organe der EU den Pluralismus der Medien und die Vielfalt der verschiedenen nationalen Medienlandschaften in Europa bei der Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu achten haben. Diese Prinzipien werden ausdrücklich auch in den unter der deutschen Ratspräsidentschaft verabschiedeten Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems (2020/C 422/08) bekräftigt und auch in anderen europäischen Regelungen anerkannt (vergleiche beispielsweise Artikel 1 Absatz 6 E-Commerce-Richtlinie, Art. 1 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie, Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b des Europäischen Elektronischen Kommunikationskodex, Artikel 21 Absatz 4 EGFusionskontrollverordnung oder Artikel 85 DSGVO). Auch der Europäische Gerichtshof hat erst vor Kurzem in seinem Urteil vom 18.12.2025 (Rechtssache C-366/24) anerkannt, dass Maßnahmen zum Schutz oder zur Förderung der kulturellen oder sprachlichen Vielfalt nicht unter die Dienstleistungsrichtlinie und die E-Commerce-Richtlinie fallen.
- g) Der Bundesrat stellt fest, dass bedeutende Marktteilnehmer im Bereich der Online-Werbung die durch die Verordnung geschaffene Rechtsunsicherheit als so gravierend bewerten, dass sie die Erbringung entsprechender Dienstleistungen in der EU bereits eingestellt haben. Auch Anbieter von Werbedienstleistungen im sogenannten „offline“-Bereich, für die die Möglichkeit der Publikation von politischer Werbung mitunter eine bedeutende finanzielle Einnahmequelle darstellt, sind aufgrund der verordnungsrechtlichen Verpflichtungen mit unverhältnismäßig hohem bürokratischem Aufwand konfrontiert. Damit hat die Verordnung dramatische, nicht beabsichtigte Folgen und schwächt die Demokratie, anstatt sie zu stärken. Während redli-

che Teilnehmer am politischen Wettbewerb Möglichkeiten zur politischen Kommunikation verlieren, finden unredliche Teilnehmer stets Wege, ihre Absichten zu verfolgen. Populistischen und extremen Inhalten steht kein Korrektiv aus der demokratischen Mitte mehr gegenüber, was den Diskurs in den heute unverzichtbaren Sozialen Medien demokratiegefährdend verzerrt. Zudem setzen sich die verbleibenden Anbieter von politischen Werbedienstleistungen erheblichen rechtlichen Risiken aus. Die Regelungen der Verordnung führen auch zu neuem, unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand, insbesondere auf kommunaler Ebene. Das Ziel der Verordnung, die offene und faire politische Debatte zu fördern, wird so konterkariert. Der Bundesrat ruft seinen Beschluss vom 11. Februar 2022 (BR-Drucksache 826/21) in Erinnerung, mit dem er frühzeitig darauf aufmerksam gemacht hat, dass zahlreiche Rechtsbegriffe der Verordnung zu weit bzw. unklar gefasst sind.

- h) Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, die Verordnung grundlegend auf den Prüfstand zu stellen und dabei auch eine ersatzlose Aufhebung zu erwägen. Gerade die Transparenz- und Sorgfaltspflichten für politische Werbedienstleistungen im „offline“-Bereich sind vor dem Hintergrund der Vielzahl an Wahlen und Referenden auf sämtlichen staatlichen Ebenen, die ohne die Geltung entsprechender Pflichten durchgeführt wurden, nicht notwendig. Er ersucht die Kommission, die Verordnung für eines der nächsten Pakete von Vorschlägen zur Vereinfachung der EU-Vorschriften und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit („Omnibus-Pakete“) vorzusehen und hierfür die Sachkunde der Länder namentlich im Bereich Wahlen und Medien in Anspruch zu nehmen. Er fordert die Kommission ferner auf, angesichts der Schwere der Bedenken des Bundesrates von einer Anwendung der Verordnung bis auf weiteres abzusehen (Moratorium). Er fordert die Bundesregierung auf, sich hierfür einzusetzen.

B

11. Der **Ausschuss für Kulturfragen**,

der **Finanzausschuss** und

der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.