

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Erwin Renner, Dr. Götz Frömming, Ronald Gläser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 21/5038 –

Demokratische und rechtsstaatliche Implikationen des Politische-Werbung-Transparenz-Gesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Meinungs- und Pressefreiheit nach Artikel 5 des Grundgesetzes gehören zu den tragenden Fundamenten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie schützt nicht nur die individuelle Äußerung von Meinungen, sondern auch den offenen, pluralen und notwendigen streitigen Prozess politischer Willensbildung selbst. Demokratie ist kein konfliktfreier Verwaltungszustand. Sie lebt vom öffentlichen Diskurs, vom Widerspruch, von Zuspitzung und von Auseinandersetzung. Der offene Streit über politische Inhalte ist sinnstiftend und ein konstituierendes Element demokratischer Ordnung. Gerade deshalb ist die Meinungs- und Pressefreiheit bewusst als Abwehrrecht gegen den Staat ausgestaltet. Sie soll politische Kommunikation vor staatlicher Vorstrukturierung, Vorbewertung oder Lenkung bewahren. Einschränkungen bedürfen daher einer besonders strengen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Politische-Werbung-Transparenz-Gesetzes (PWTG) nicht isoliert zu betrachten. Er steht nach Ansicht der Fragesteller exemplarisch für einen grundlegenden Wandel staatlichen Regulierungsverständnisses: Unter dem formalen Ziel von Transparenz und Demokratieschutz werden Regelungsmechanismen geschaffen, die politische Kommunikation systematisch einer administrativen Erfassungs-, Prüf- und Risikologik unterwerfen. Dabei geht der nationale Gesetzentwurf in wesentlichen Punkten über die Vorgaben der zugrunde liegenden europäischen Verordnung über Transparenz und Targeting politischer Werbung (TTPA) hinaus. Insbesondere bei der Ausgestaltung von Kontroll-, Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnissen werden nach Lesart der Fragesteller zusätzliche nationale Verschärfungen eingeführt, die nicht zwingend vorgegeben sind. Politische Meinungsäußerung wird damit nicht mehr primär als freier Bestandteil des demokratischen Diskurses behandelt. Sie erscheint vielmehr als potenziell regelungsbedürftiger Vorgang.

Aus Sicht der Fragesteller besonders kritikwürdig ist die unscharfe und weit auslegbare Definition des Begriffs der „politischen Werbung“. Der Regierungsentwurf beschränkt sich nicht auf klar umrissene Formen klassischer Wahlwerbung. Er eröffnet vielmehr einen Deutungsspielraum, der auch journalistische Berichterstattung, meinungsstarke Beiträge, thematische Kampag-

nen oder gesellschaftspolitische Kommunikation Dritter erfassen kann, sofern diesen eine politische Zielrichtung zugeschrieben wird. Diese begriffliche Unbestimmtheit bildet nach Ansicht der Fragesteller das eigentliche Einfallstor für sämtliche nachgelagerten Kontroll- und Eingriffsbefugnisse. Wo nicht eindeutig bestimmt ist, was als politische Werbung gilt, entsteht Rechtsunsicherheit. Zugleich etabliert sich ein dauerhaft schwebender Verdachtszustand.

Auf dieser Grundlage entfalten die im Gesetz vorgesehenen Instrumente ihre eigentliche Wirkung. Dokumentations- und Offenlegungspflichten, Prüfverfahren, Sanktionsandrohungen sowie weitreichende Ermittlungsbefugnisse setzen nach Meinung der Fragesteller nicht an klar bestimmten Tatbeständen an. Sie knüpfen vielmehr an Zuschreibungen und Auslegungen an. Aus Sicht der Fragesteller besonders schwer wiegt dabei die vorgesehene Möglichkeit, Geschäfts- und sogar Redaktionsräume bei bloßem Verdacht auf Verstöße zu betreten und zu durchsuchen, ohne dass es eines vorherigen richterlichen Beschlusses bedarf. Ein solcher Eingriff berührt nicht nur das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Artikel 13 des Grundgesetzes. Er greift zugleich in den besonders geschützten Kernbereich der Pressefreiheit nach Artikel 5 des Grundgesetzes ein. Die Durchsuchung von Redaktionsräumen betrifft zwangsläufig redaktionelle Arbeitsprozesse, den Quellenschutz, interne Kommunikation und journalistische Entscheidungsfreiheit. Damit wird ein zentrales Funktionsgrundrecht der Demokratie verletzt.

Nach Auffassung der Fragesteller entsteht so ein Regulierungsregime, das politische Kommunikation nicht offen verbietet, seine Wirkung jedoch indirekt entfaltet. Durch begriffliche Unschärfe, umfangreiche Bürokratie sowie erhebliche Haftungs- und Sanktionsrisiken wird politische Kommunikation faktisch unter einen permanenten Risiko- und Rechtfertigungsvorbehalt gestellt. Diese Dynamik ist nicht mit klassischer Zensur gleichzusetzen, erzielt jedoch eine vergleichbare Wirkung. Denn sie wirkt abschreckend und führt dazu, dass politische Werbung, kritische Berichterstattung oder oppositionelle Kommunikation unterbleiben, bevor es überhaupt zu einem staatlichen Eingriff kommt.

Wie real diese Abschreckungswirkung ist, zeigen die Reaktionen von Google (YouTube) und Meta, politische Werbung in der Europäischen Union aufgrund der mit der europäischen Regelung verbundenen rechtlichen Unsicherheiten und Haftungsrisiken vollständig einzustellen. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass nicht erst konkrete Sanktionen, sondern bereits die Struktur des Regulierungsregimes selbst dazu führt, dass politische Kommunikation vorsorglich eingestellt wird. Die Gefahr liegt daher weniger in einem einzelnen Akt als in der systematischen Verschiebung des demokratischen Koordinatensystems: vom offenen Diskurs hin zu einer verwalteten, kontrollierten und risikobehafteten politischen Kommunikation.

1. Welches Verständnis von Meinungs- und Pressefreiheit im digitalen Raum legt die Bundesregierung dem Entwurf des Politische-Werbung-Transparenz-Gesetzes zugrunde?

Die Bundesregierung richtet ihr Verständnis der Grundrechte auf Meinungs- und Pressefreiheit an den Gewährleistungen des Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie des Artikels 5 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes aus und berücksichtigt dabei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sowie des Bundesverfassungsgerichts.

Herausforderungen für die Meinungsfreiheit sieht die Bundesregierung in einer Beeinflussung der abgebildeten Meinungen durch Algorithmen von Plattformen privater Unternehmen, die nach wissenschaftlichen Erhebungen ein signifikantes Bias aufweisen und Inhalte der Ränder des politischen Spektrums bevorzugen. Weiterhin sieht die Bundesregierung eine Herausforderung darin, dass staatliche und staatlich gesponserte Akteure aus Drittstaaten aktiv auf eben diesen Plattformen das politische Klima beeinflussen.

2. Inwiefern berücksichtigt die Bundesregierung bei dem Gesetzentwurf die abschreckende Wirkung regulatorischer Pflichten auf politische Meinungsäußerungen und journalistische Arbeit (sogenannter Chilling Effect)?

Der Gesetzentwurf des PWTG regelt lediglich einen Teil der Durchführung der Verordnung (EU) 2024/900 (nachfolgend „TTPW-VO“). Er benennt insofern nur die zuständigen Behörden und bestimmt, welche Aufgaben aus der TTPW-VO sie übernehmen. Auch enthält er die notwendigen Durchsetzungsbefugnisse und Bußgeldvorschriften. Als reines Durchführungsgesetz enthält der PWTG-Entwurf aber keine eigenen regulatorischen Pflichten. Die Bundesregierung hat diesen Gesetzentwurf im Sinne einer 1:1-Umsetzung europäischen Rechts ausgestaltet.

3. Welchen qualitativen Unterschied sieht die Bundesregierung zwischen klassischer staatlicher Zensur und faktischen Einschränkungen der Meinungsfreiheit durch administrative, technische oder wirtschaftliche Vorgaben?

In Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes heißt es: „Eine Zensur findet nicht statt.“ Aus verfassungsrechtlicher Perspektive kann die Meinungsfreiheit innerhalb der in Artikel 5 Absatz 2 des Grundgesetzes genannten Schranken oder aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts eingeschränkt werden. Artikel 5 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes verbietet darüber hinaus eine staatliche Zensur und meint damit „nur die Vorzensur, also die Vorschaltung eines präventiven Verfahrens, vor dessen Abschluss ein Werk nicht veröffentlicht werden darf“ (BVerfGE 87, 209, 230).

4. Ist es laut Entwurf möglich und bzw. oder geplant, zukünftig konkrete Aufgaben der Kontrolle, Bewertung, Durchsetzung oder Sanktionierung politischer Werbung im Rahmen des PWTG ganz oder teilweise von privaten, zivilgesellschaftlichen oder sonstigen nichtstaatlichen Akteuren vornehmen zu lassen oder kann die Bundesregierung eine entsprechende Beauftragung nichtstaatlicher Akteure im vorliegenden Kontext verbindlich ausschließen?

Nach Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Beleihungen Privater mit hoheitlichen Befugnissen dürfen nur durch oder aufgrund Gesetzes erfolgen (BVerwGE 137, 377 Rn. 24). Der Regierungsentwurf des PWTG enthält keine Regelungen zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse an nicht-staatliche Akteure. Änderungen an dem Gesetzentwurf obliegen im parlamentarischen Verfahren ausschließlich dem Deutschen Bundestag.

5. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass Entscheidungen über die Einordnung, Kennzeichnung oder Einschränkung politischer Kommunikation nicht faktisch irreversibel sind, bevor gerichtlicher Rechtsschutz erlangt werden kann?

Betroffene von behördlichen Maßnahmen in Deutschland können die zuständigen Verwaltungsgerichte um Eilrechtsschutz ersuchen und damit eine vorläufige Sicherung ihrer Rechte insbesondere in Fällen erreichen, in denen ihnen bei

einem Abwarten der Hauptsacheentscheidung schwere Nachteile drohen würden.

6. Wie begründet die Bundesregierung die im Gesetz verwendete Definition politischer Werbung im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot?
7. Wie soll ausgeschlossen werden, dass journalistische Berichterstattung, Meinungsbeiträge oder gesellschaftspolitische Kampagnen unbeteiligter Dritter als politische Werbung eingeordnet werden?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Der Regierungsentwurf des PWTG enthält keine Definition politischer Werbung. Es handelt sich um ein reines Durchführungsgesetz zur unmittelbar anwendbaren TTPW-VO der Europäischen Union.

8. Sieht die Bundesregierung die Gefahr einer selektiven oder politisch einseitigen Anwendung der Regelungen, und wenn nein, warum nicht?

Nein. Dazu trägt unter anderem bei, dass die im Regierungsentwurf des PWTG benannten zuständigen Durchsetzungsbehörden, die Koordinierungsstelle für digitale Dienste und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, weisungsunabhängig sind.

9. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung auf redaktionelle Entscheidungsprozesse, Finanzierungsmodelle und Reichweitenstrategien von Medienunternehmen?

Mediendienstanbieter wie journalistische Redaktionen und Verlage sind regelmäßig keine Diensteanbieter im Sinne des PWTG-Entwurfes und werden daher von diesem nicht berührt.

10. Wurden mögliche Rückzugs- oder Anpassungsreaktionen von Medien und Plattformen, insbesondere das vollständige Einstellen politischer Inhalte oder Werbung, untersucht?

Nein. Als Durchführungsgesetz enthält der Regierungsentwurf des PWTG selbst keine Verpflichtungen für Medien und Plattformen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr einer Verarmung des politischen Diskurses durch regulatorische Übersteuerung?

Die Bundesregierung sieht aufgrund des Regierungsentwurfs des PWTG keine Gefahr der Verarmung des politischen Diskurses. Weiterhin wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

12. Inwiefern hält die Bundesregierung die zunehmende Regulierung politischer Kommunikation für vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der offenen, freien und ungefilterten politischen Willensbildung?

Nach Ansicht der Bundesregierung trägt es zu einer offenen und freien politischen Willensbildung bei, wenn politische Werbung transparent ist, insbesonde-

re in Bezug auf ihre Herkunft, ihre Finanzierung und bezüglich des Einsatzes von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren.

13. Wie rechtfertigt die Bundesregierung den Einsatz administrativer Kontroll- und Ermittlungsinstrumente in einem Bereich, der zum Kernbereich demokratischer Freiheit zählt?

Wie bei jeder gesetzlichen Verpflichtung von Privaten bedarf es auch bei der TTPW-VO und dem PWTG der notwendigen Instrumente, um die Einhaltung der Vorgaben zu überwachen und durchzusetzen. Die Regelungen des PWTG stehen im Einklang mit dem Grundgesetz und folgen den Vorgaben der TTPW-VO. Weiterhin wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

14. Wo zieht die Bundesregierung die Grenze zwischen legitimer Transparenz staatlichen Handelns und einer faktischen Vorab-Lenkung politischer Kommunikation?

Die Bundesregierung richtet ihr Handeln konsequent am Grundgesetz aus, das Meinungs- und Pressefreiheit als zentrale Güter unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung schützt.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr, dass politische Werbung und öffentliche Meinungsäußerung nicht verboten, aber durch Bürokratie, Haftungsrisiken und Kontrollandrohungen faktisch verdrängt werden?

Die Bundesregierung sieht keine Gefahr, dass politische Werbung und öffentliche Meinungsäußerung „faktisch verdrängt“ werden, insbesondere nicht durch den Regierungsentwurf des PWTG. Auch hier wird erneut auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.