

29. August 2025

Katharina Czarnian, Senior Public Affairs Manager | Data Driven Markets, czarnian@bvdw.org

Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e. V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (PWG-E)

Einleitung

Die Regulierung politischer Werbung im digitalen Raum steht derzeit im Zentrum einer intensiven gesellschaftlichen Debatte. Angesichts der wachsenden Bedeutung digitaler Kommunikationskanäle für Wahlkämpfe und öffentliche Meinungsbildung ist die Frage nach Transparenz, Fairness und Missbrauchsschutz von zentraler Bedeutung. Es herrscht Konsens, dass diese drei Faktoren unverzichtbar sind, um demokratische Prozesse zu schützen und das Vertrauen der Bürger*innen zu sichern. Zugleich könnte eine zu weit gefasste Regulierung legitime gesellschaftspolitische Kommunikation einschränken. Diese Kritik äußern sowohl Unternehmen als auch Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Vor diesem Hintergrund kommt dem Referentenentwurf zur Durchführung der Verordnung eine besondere Bedeutung zu. Auch wenn es sich um eine Verordnung handelt und der deutsche Gesetzgeber nur einen kleinen Spielraum hat, ist es wichtig, einen bundeseinheitlichen Rahmen zu schaffen, der in der Praxis das gewünschte Ziel erreicht.

Der BVDW begrüßt den PWG-Referentenentwurf ausdrücklich. Die Mitglieder des BVDW umfassen Unternehmen entlang der gesamten digitalen Wertschöpfungskette. Aus dieser Perspektive heraus setzen wir uns dafür ein, dass neue Regelungen Missbrauch verhindern und zugleich Innovation, gesellschaftlichen Diskurs sowie wirtschaftliche Dynamiken nicht hemmen. Deshalb möchten wir uns mit dieser Stellungnahme in die Debatte einbringen.

Ein Gewinn – aber nur mit Augenmaß

Zuständigkeiten

Positiv hervorzuheben ist, dass der Entwurf mit der Benennung klarer Zuständigkeiten bei der Bundesnetzagentur, der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) und der Bundeswahlleitung ein nachvollziehbares Aufsichtsgefüge vorsieht. Hier ist darauf zu achten, dass einheitlich agiert wird und es nicht in einem nationalen Flickenteppich an behördlichen Aktivitäten endet. Einheitliche Leitlinien und ein klarer Ansprechpartner für die Wirtschaft sind notwendig, um Rechtsdurchsetzung praktikabel zu machen.

Die Orientierung an einem europaweit einheitlichen, harmonisierten Rahmen ist für grenzüberschreitende Unternehmen zudem ein wichtiger Faktor. Die vorgesehenen Transparenzpflichten können, richtig umgesetzt, das Vertrauen der Bürger*innen in politische Kommunikation stärken.

Vorschlag:

- Einrichtung eines One-Stop-Shop-Prinzips: klare zentrale Anlaufstelle für Unternehmen, auch wenn verschiedene Behörden im Hintergrund zuständig bleiben.

Konkretisierung der Definition politischer Werbung

Uns ist bewusst, dass die Definition von „politischer Werbung“ in der EU-Verordnung steht und deswegen nicht änderbar ist. Als BVDW sehen wir diese jedoch äußerst kritisch.

Momentan ist die Definition so breit gefasst, dass auch Kampagnen zu gesellschaftlichen Themen wie Nachhaltigkeit, Diversität oder Digitalisierung darunterfallen könnten. Damit droht eine Fehlklassifizierung legitimer Unternehmens-, Verbands- oder NGO-Kommunikation, die weder wahl- noch parteibezogen ist und die nicht darauf ausgerichtet ist, Wahlen oder politische Entscheidungen direkt zu beeinflussen. Interessensvertretungen wie NGOs und Verbände sind in diesem Zusammenhang noch einmal gesondert zu betrachten. Ihre Kommunikation richtet sich in erster Linie an die Politik und die eigene Mitgliedschaft. Zudem soll über diese, mögliche neue Mitglieder angesprochen werden.

Politische Werbung muss im Kern als Kommunikation verstanden werden, die entweder zeitlich im engen Zusammenhang mit Wahlereignissen steht, Bürger*innen direkt beeinflussen möchte oder von erkennbaren politischen Akteuren ausgeht.

Es wäre zudem sachgerecht, klarzustellen, dass organische, unbezahlte Inhalte wie Stellungnahmen oder Social-Media-Beiträge nicht unter die Transparenzpflichten fallen dürfen. Nur bezahlte Kampagnen sollten in den Anwendungsbereich fallen.

Der deutsche Gesetzgeber hat wenig Spielraum. Wir sehen aber die Möglichkeit, in der Begründung des Durchführungsgesetzes und in Leitlinien der Behörden klarzustellen, wie diese Definition im Vollzug verstanden werden soll.

Vorschlag:

- Präzisierung, dass sich politische Werbung im engeren Sinne auf wahl- oder partei-bezogene Kommunikation bezieht. Gesellschaftspolitische oder unternehmerische Kommunikation muss ausgenommen sein.
- Zudem sollte politische Werbung sich auf bezahlte Inhalte fokussieren und organische Inhalte unter anderem von Verbänden und NGOs ausnehmen.

Konkretisierung der Anbieterdefinition

Die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung adressiert in ihrem Kern ausschließlich politische Werbedienstleistungen. Innerhalb des Textes wird jedoch unscharf zwischen allgemeinen „Anbietern von Werbedienstleistungen“ (insbesondere in Artikel 7) und „Anbietern politischer Werbedienstleistungen“ unterschieden. Letzterer Begriff taucht lediglich in der Begriffsbestimmung des Artikels 3 auf, während „Anbieter von Werbedienstleistungen“ nicht definiert werden.

Diese Unschärfe legt nahe, dass es sich hierbei um ein Redaktionsversehen handelt. Denn die Verordnung ist erkennbar nicht darauf angelegt, sämtliche Anbieter von Werbedienstleistungen zu regulieren, sondern ausschließlich solche, die politische Werbedienstleistungen erbringen. Würde man die Vorschriften auch auf Anbieter außerhalb des Bereichs politischer Werbung anwenden, entspräche dies einer erheblichen und nicht intendierten Ausweitung der Zielsetzung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, dass im nationalen Umsetzungsgesetz, in dessen Gesetzesbegründung, und in Leitlinien der Behörden klarzustellen, dass sich die Verpflichtungen ausschließlich auf Anbieter politischer Werbedienstleistungen beziehen. Eine pauschale Übertragung der tiefgreifenden und aufwendigen Transparenzpflichten auf alle Werbedienstleister wäre nicht nur systematisch unzutreffend, sondern auch unverhältnismäßig.

Vorschlag:

- Präzisierung, dass sich die Pflicht nur auf Anbieter politischer Werbedienstleistungen bezieht.

Sanktionsrahmen

Ein offener Dialog mit den betroffenen Unternehmen ist immer zu bevorzugen. Der vorgesehene Sanktionsrahmen scheint momentan unverhältnismäßig. Bußgelder von bis zu sechs Prozent des weltweiten Umsatzes können kleinere und mittlere Unternehmen existenziell gefährden.

Sinnvoller wäre eine im Gesetz zur Durchführung verankerte gestaffelte Sanktionspraxis, die Schwere des Verstoßes, Unternehmensgröße und Handlungsspielräume berücksichtigt. So lassen sich wirksame und abschreckende Sanktionen mit Innovationsfreundlichkeit und wirtschaftlicher Resilienz in Einklang bringen.

Vorschlag:

- Staffellung der Sanktionen nach Unternehmensgröße und Schwere des Verstoßes.
- Klare Differenzierung zwischen formalen Verstößen (e.g. verspätete Dokumentation) und schwerwiegenden Verstößen (e.g. gezielte Manipulation).
- Deckelung der Bußgelder für KMU.

Erfüllungsaufwand

Vorschriften gehen stets mit einer zusätzlichen bürokratischen Belastung einher. Zwar wird der nationale Erfüllungsaufwand als gering dargestellt, in der Praxis bedeutet es allerdings eine Vielzahl an Informations-, Dokumentations- und Archivierungspflichten. Es handelt sich also um erhebliche organisatorische Anpassungen für Unternehmen. Eine schlanke Umsetzung mit Blick auf zusätzliche Informationspflichten ist deshalb zu begrüßen.

Darüber hinaus müssen Anbieter momentan selbst einschätzen, ob Inhalte politische Werbung sind. In dem Zusammenhang werben wir ausdrücklich für einen behördlichen Leitfaden oder Best-Practice-Beispiele. Diese können auch in Zusammenarbeit mit Praxisexpert*innen im offenen Dialog erarbeitet werden, damit Rechtsklarheit gegeben werden kann.

Vorschlag:

- Einrichtung einer Vorab-Klärungsstelle oder einem Guidance-Verfahren bei der Bundesnetzagentur.
- Verpflichtung der Behörden zeitnah Leitfäden und „Best Practices“ zu veröffentlichen, um Einheitlichkeit und Klarheit sicherzustellen.

Datenschutz berücksichtigen

Nicht zuletzt muss auch der sensible Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden auf das notwendige Maß begrenzt werden, damit datenschutzrechtliche Konflikte mit der Datenschutzgrundverordnung sowie unnötige Rechtsrisiken für Unternehmen vermieden werden können.

Vorschlag:

- Klarstellung, dass Datenaustausch nur bei schwerwiegenden Verstößen zulässig ist.
- Einführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vor jedem Datenaustausch.

Fazit

Der Referentenentwurf ist ein wichtiger Schritt hin zur Stärkung demokratischer Transparenz. Damit er in der Praxis Vertrauen schafft, ohne wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure zu überlasten, sollte die Definition politischer Werbung enger gefasst, der Sanktionsrahmen verhältnismäßig gestaltet und die Pflichten für Anbieter klar am Rechtsrahmen der EU ausgerichtet sowie Bürokratie minimiert werden.

Über den BVDW

Der Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. ist die Interessenvertretung für in Deutschland ansässige Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Die Grundlage dafür ist die intelligente Verbindung von Daten und Kreativität bei gleichzeitig maßgeblicher Orientierung an ethischen Prinzipien. Mit seinen über 600 Mitgliedsunternehmen – von großen und kleinen Digitalunternehmen über Agenturen bis hin zu Publishern – vertritt der Verband die Belange der digitalen Wirtschaft gegenüber Politik und Gesellschaft. Sein Netzwerk von Expertinnen und Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.