



Brüssel, den 25.11.2021  
COM(2021) 731 final

2021/0381 (COD)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final} - {SWD(2021) 356 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Mit diesem Vorschlag soll in erster Linie ein Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des **Binnenmarkts für politische Werbung** geleistet werden, indem harmonisierte Vorschriften für ein **hohes Maß an Transparenz in Bezug auf politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen** festgelegt werden. Diese Vorschriften **sollen für Anbieter von politischen Werbedienstleistungen gelten**.

Er zielt auch darauf ab, natürliche Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu schützen, indem Vorschriften für den Einsatz von Verfahren zum **Targeting und Amplifizieren** im Zusammenhang mit politischer Werbung festgelegt werden. Diese Vorschriften **sollen für alle für die Verarbeitung Verantwortlichen gelten - d. h. nicht nur für Anbieter politischer Werbedienstleistungen** -, die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren anwenden.

Da Werbung, einschließlich politischer Werbung, in der Regel gegen Entgelt erfolgt, stellt sie eine Dienstleistungstätigkeit im Sinne von Artikel 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Dies gilt auch für verschiedene Aktivitäten im Zusammenhang mit politischer Werbung, z. B. die Ausarbeitung von Inhalten und Wahlkampagnen, ihre Platzierung auf einem Verbreitungsmedium sowie ihre Veröffentlichung und Verbreitung. Folglich kommen natürliche und juristische Personen aus der EU, die diese Dienstleistungen grenzüberschreitend erbringen, in den Genuss der Grundfreiheiten, insbesondere der Niederlassungsfreiheit und des freien Verkehrs von Dienstleistungen, die zu den Grundprinzipien der Rechtsordnung der EU gehören. Die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen beinhaltet die Freiheit, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als dem Niederlassungsmitgliedstaat anzubieten und zu erbringen. Sie beinhaltet auch die Freiheit, grenzüberschreitende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Der freie Dienstleistungsverkehr umfasst nicht nur Situationen, in denen Erbringer oder Empfänger einer Dienstleistung Grenzen überschreiten, sondern auch Situationen, in denen die Dienstleistung grenzüberschreitend erbracht wird. Die Erbringung von Werbedienstleistungen ist in den einzelnen Mitgliedstaaten je nach den für die Veröffentlichung oder Verbreitung von Werbung verwendeten Medien (z. B. Printmedien, audiovisuelle Medien, Online-Plattformen usw.) und den mit den geltenden Vorschriften verfolgten Zwecken (z. B. Verbraucherschutz) unterschiedlich geregelt. Politische Werbedienstleistungen unterliegen zusätzlichen spezifischen Vorschriften, mit denen den Sponsoren – insbesondere politischen Akteuren – und Dienstleistern Verpflichtungen auferlegt werden.

**Politische Werbedienstleistungen in der EU entwickeln sich weiter.** Das Wachstum insgesamt und der besonders starke Anstieg der einschlägigen Online-Dienste vor dem Hintergrund von unterschiedlich durchgesetzten und fragmentierten Vorschriften haben zu Befürchtungen geführt, der Binnenmarkt sei derzeit nicht in der Lage, ein hohes Maß an Transparenz für politische Werbung zu gewährleisten, um einen fairen und offenen demokratischen Prozess in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Solche Bedenken in Bezug auf Regelungslücken und unzureichende Transparenz haben bereits einige Mitgliedstaaten dazu veranlasst, Maßnahmen zu ergreifen, und andere beabsichtigen, dies zu tun; Maßnahmen

auf nationaler Ebene können die Lücken bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung jedoch nicht schließen.

Durch die nationale Regulierung politischer Werbung werden den Anbietern politischer Werbedienstleistungen Verpflichtungen auferlegt, die sich auf die Verfügbarkeit politischer Werbung auswirken und mit denen für bestimmte Elemente des Inhalts spezifische Transparenzanforderungen festgelegt werden. Diese nationalen Vorschriften zielen unter anderem darauf ab, die Rechenschaftspflicht und die allgemeine Organisation eines fairen und offenen politischen Prozesses sicherzustellen, indem unter anderem die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen Verpflichtungen durch die politischen Akteure unterstützt wird. Diese **nationalen Vorschriften sind stark fragmentiert**; dies betrifft auch die einschlägigen Begriffsbestimmungen und die Art der Verpflichtungen.

Fragmentierte Definitionen von politischer Werbung in den Mitgliedstaaten stellen eine Herausforderung dar, wenn festgestellt werden soll, ob Werbung als politische Werbung einzustufen ist. Umfang und Inhalt der Transparenzpflichten, die für Dienstleister gelten, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit politischer Werbung erbringen, unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten je nach den Mitteln und den nationalen politischen Traditionen beträchtlich; dies führt zu einer Fragmentierung. Einige Mitgliedstaaten verbieten nur anonyme politische Werbung, andere verlangen die Angabe spezifischer Informationen über die Finanzierung oder die Identität des Sponsors auf der Anzeige, und in einigen Mitgliedstaaten bestehen Anforderungen an die Kennzeichnung politischer Anzeigen oder an eine klare Trennung zwischen Werbung und redaktionellem Inhalt.

**Der technologische Wandel** – insbesondere im Online-Bereich mit der Verbreitung verschiedener neuer Medien und Methoden der Finanzierung, der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung – **führt dazu, dass die Fragmentierung und die mit der Überwachung und Durchsetzung verbundenen Probleme komplexer geworden sind**. Bisweilen ist nicht klar, ob Anforderungen, die möglicherweise in allgemeinen Wahlvorschriften festgelegt sind, für alle Medien gelten - auch für Online-Medien -; dies stellt eine weitere Rechtsunsicherheit für Anbieter politischer Werbedienstleistungen dar.

**Diese Fragmentierung wird zunehmen**, da die Mitgliedstaaten neue Vorschriften entwickeln, um die Transparenz politischer Anzeigen zu gewährleisten, insbesondere vor dem Hintergrund technologischer Entwicklungen. Die Fragmentierung der wesentlichen Transparenzelemente wie des Inhalts und des Formats der zu veröffentlichenden Informationen sowie des Anwendungsbereichs dieser Anforderungen wird möglicherweise durch neue nationale Ad-hoc-Regelungen verstärkt. Dies dürfte die Rechtssicherheit sowohl für die Anbieter politischer Werbedienstleistungen als auch für die Sponsoren der Anzeigen weiter verringern.

Die **Fragmentierung** der Transparenzanforderungen behindert die Erbringung von Dienstleistungen. Sie **verursacht spezifische Befolgungskosten** für Dienstleister, die in die Festlegung der jeweils anwendbaren Standards und die Anpassung der Werbung an die verschiedenen Rechtsordnungen investieren müssen, während sie gleichzeitig zu Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Transparenzanforderungen für politische Werbung beitragen. Diese Fragmentierung **beschränkt** für Dienstleister, die ihre Dienstleistungen im Zusammenhang mit politischer Werbung in verschiedenen Mitgliedstaaten anbieten könnten, **auch die Möglichkeit**, in anderen Mitgliedstaaten in den Markt einzutreten oder neue Dienstleistungen zu entwickeln. Damit **schränkt sie ferner die Möglichkeiten der**

**Dienstleistungsempfänger** im Binnenmarkt sowie die Möglichkeiten und die Auswahl bei grenzüberschreitenden Kampagnen **ein**. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (im Folgenden „KMU“) können möglicherweise die Anpassung an alle unterschiedlichen nationalen Anforderungen und Verfahren nicht bewältigen. Bei der Konsultation zur Erstellung dieses Vorschlags äußerten sich die Anbieter politischer Werbedienstleistungen besorgt über diese Hindernisse.

Ferner gibt es Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger und die zuständigen Behörden, da die Herausgeber politischer Werbung und die Anbieter damit verbundener Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten ansässig sein können als die Bürgerinnen und Bürger, für die die politische Werbung bestimmt ist; daraus ergeben sich spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht.

Der rasante technologische Wandel, der zunehmend fragmentierte und problematische Regelungsrahmen und die steigenden Ausgaben für politische Werbung **machen deutlich**, dass auf EU-Ebene **gehandelt werden muss**, um den freien **Verkehr** politischer Werbedienstleistungen in der gesamten Union und gleichzeitig ein hohes Maß an Transparenz zu gewährleisten, mit dem die Wahlprozesse in der EU offener und fairer gemacht werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen beruhen auf der Analyse bestehender oder geplanter Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der politischen Werbung.

Vor dem Hintergrund des soeben beschriebenen Kontexts sollte mit diesem Vorschlag eine harmonisierte Transparenzanforderung für Wirtschaftsakteure vorgesehen werden, die politische Werbedienstleistungen und Dienstleistungen (d. h. Tätigkeiten, die normalerweise gegen Entgelt erbracht werden) im Zusammenhang mit der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung oder mit Werbung, die sich an Bürgerinnen und Bürger in einem Mitgliedstaat richtet, erbringen.

Dieser Vorschlag zielt auch darauf ab, natürliche Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu schützen, indem Vorschriften für den Einsatz von Verfahren zum Targeting im Zusammenhang mit der Verbreitung politischer Werbung festgelegt werden.

**Personenbezogene Daten**, die direkt bei den Bürgerinnen und Bürgern erhoben oder die durch deren Online-Aktivitäten, die Erstellung von Verhaltensprofilen und andere Analysen gewonnen werden, **dienen dazu, politische Botschaften** auf die Bürgerinnen und Bürger **auszurichten**, indem Anzeigen an Gruppen gerichtet und **deren Wirkung und Verbreitung verstärkt werden**. Dazu werden der Inhalt und seine Verbreitung an die auf der Grundlage der Verarbeitung der personenbezogenen Daten und deren Analyse ermittelten Merkmale angepasst. Es wurde festgestellt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für solche Zwecke – insbesondere von Daten, die nach der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 als sensibel gelten – **spezielle negative Auswirkungen auf die Bürgerrechte** hat, darunter auf die Meinungs- und Informationsfreiheit, die politische Entscheidungsfreiheit und das Recht auf Ausübung des Stimmrechts. Einige Mitgliedstaaten versuchen oder erwägen auch, Maßnahmen in Bezug auf Targeting zu ergreifen. In einem Umfeld, in dem die Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und zum freien Datenverkehr harmonisiert sind, sind Maßnahmen auf Unionsebene erforderlich und angemessen, um einen besonderen zusätzlichen Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten, wenn diese im Zusammenhang mit der Ausrichtung politischer Werbung verwendet werden.

Dieser Vorschlag sollte daher auch die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren berücksichtigen, die im Zusammenhang mit der Veröffentlichung, Verbreitung oder Förderung politischer Werbung, bei der personenbezogene Daten verarbeitet werden, von allen für die Verarbeitung Verantwortlichen – d. h. nicht nur von Anbietern politischer Werbedienstleistungen – eingesetzt werden.

Die Notwendigkeit zur Behebung dieser Probleme wurde in den politischen Leitlinien der Präsidentin der Kommission angekündigt, und sie steht im Einklang mit dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie<sup>1</sup>, den die Kommission im Dezember 2020 vorgelegt hat. Im Aktionsplan für Demokratie wird festgestellt, dass politische Werbung und Kommunikation und die kommerziellen Tätigkeiten in deren Umfeld transparenter gestaltet werden müssen, damit die Bürgerinnen und Bürger, die Zivilgesellschaft und die zuständigen Behörden den Urheber und den Zweck dieser Werbung zweifelsfrei erkennen können.

Diese Maßnahmen müssen 2023 eingeführt werden, damit sie vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 wirksam werden können.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Dieser Vorschlag ergänzt den Vorschlag für das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, im Folgenden „DSA“)<sup>2</sup>, der bestimmte allgemeine Transparenzpflichten für Online-Vermittler in Bezug auf die Transparenz von Online-Werbung sowie den weiter gefassten EU-Rahmen für den digitalen Dienstleistungsmarkt enthält<sup>3</sup>. Er soll sowohl Online- als auch Offline-Aktivitäten umfassen. Verglichen mit dem DSA werden die Kategorien von Informationen, die im Zusammenhang mit politischer Werbung offengelegt werden müssen, sowie der Kreis der betroffenen Dienstleister erweitert. Während das DSA Transparenzanforderungen an Online-Plattformen enthält, erstreckt sich diese Initiative auf das gesamte Spektrum von Herausgebern politischer Werbung sowie anderer relevanter Dienstleister, die an der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung beteiligt sind. Es bestehen Komplementarität und Synergien mit der Anforderung des DSA, wonach sehr große Online-Plattformen Systemrisiken bewerten müssen, die sich aus der Funktionsweise und der Nutzung von Systemen für die Auswahl und das Anzeigen von Werbeanzeigen ergeben; dies hat tatsächliche oder vorhersehbare Auswirkungen auf Wahlprozesse.

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem im September 2018 vorgelegten Wahlpaket, einschließlich der Empfehlung zu Wahlkooperationsnetzen, zur Online-Transparenz, zum Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen<sup>4</sup>, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler und Unionsebene zum Schutz von Wahlen gefördert wird und das spezifische Empfehlungen zur Förderung der Transparenz der politischen Kommunikation sowie Leitlinien für die

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Legislativpaket-uber-digitale-Dienste-Instrument-zur-Vorabregulierung-sehr-gro%C3%9Fer-Online-Plattformen-die-als-Torwachter-fungieren\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Legislativpaket-uber-digitale-Dienste-Instrument-zur-Vorabregulierung-sehr-gro%C3%9Fer-Online-Plattformen-die-als-Torwachter-fungieren_de) und [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Legislativpaket-uber-digitale-Dienste-Vertiefung-des-Binnenmarkts-und-Klarung-der-Zustandigkeiten-fur-digitale-Dienste\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Legislativpaket-uber-digitale-Dienste-Vertiefung-des-Binnenmarkts-und-Klarung-der-Zustandigkeiten-fur-digitale-Dienste_de)

<sup>3</sup> Dazu gehören auch die unverbindliche Empfehlung <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0334&from=EL-online> sowie der freiwillige Verhaltenskodex [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=42985](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=42985)

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2018\)5949&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)5949&lang=de)



Anwendung des Datenschutzrechts der Union zur Unterstützung der Einhaltung der Verordnung (EU) 2016/679 enthält.

Die Verordnung (EU) 2016/679 und andere Unionsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in der Kommunikation (einschließlich der Verordnung (EU) 2018/1725 und der Richtlinie 2002/58/EG) gelten bereits für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung. Die vorgeschlagene Verordnung baut auf den in der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 enthaltenen Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit politischer Werbung auf und ergänzt diese. Es werden darin Elemente der Leitlinien des Europäischen Datenschutzausschusses kodifiziert, indem verbindlich vorgeschrieben wird, dass der betroffenen Person im Zusammenhang mit politischer Werbung Informationen (Datenquelle und -logik) zur Verfügung gestellt werden müssen.<sup>5</sup>

Sie baut auch auf dem EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation auf, in dem die Verpflichtungen von Online-Plattformen in Bezug auf die Transparenz von politischer Werbung und themenbezogener Werbung festgelegt sind und der derzeit von den Unterzeichnern und potenziellen Unterzeichnern im Einklang mit den Leitlinien der Kommission zur Stärkung des Verhaltenskodex<sup>6</sup> überarbeitet wird. Mit den im Rahmen des Verhaltenskodex eingegangenen Verpflichtungen und Maßnahmen sollte mithilfe praktischer Lösungen unter Federführung der Unternehmen eine Brücke zu den geltenden Rechtsvorschriften geschlagen werden. Sobald die vorliegenden Rechtsvorschriften angenommen sind, sollten die Unterzeichner deren Vorschriften auch im Rahmen des Verhaltenskodex umsetzen und ergänzen.

Soweit diese Verpflichtungen in den Zuständigkeitsbereich der innerhalb des bestehenden Rahmens benannten Regulierungsbehörden fallen, sollten sie von denselben Stellen überwacht und durchgesetzt und zwischen den einschlägigen bestehenden und künftigen europäischen Kooperationsstrukturen – einschließlich des Europäischen Datenschutzausschusses – koordiniert werden. Das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen, das 2018 eingerichtet wurde und Kontaktstellen für nationale Wahlen miteinander verknüpft, die aus verschiedenen in diesem Bereich zuständigen Behörden bestehen, sollte einen Rahmen bieten, um eine bessere Koordinierung und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den zuständigen Behörden im Zusammenhang mit politischen Anzeigen zu unterstützen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag steht in engem Zusammenhang mit den anderen Initiativen im Rahmen des Transparenz- und Demokratiepakets im Arbeitsprogramm der Kommission<sup>7</sup>.

Der Europäische Aktionsplan für Demokratie umfasst eine Reihe von Initiativen, die dazu beitragen sollen, die Integrität von Wahlen zu schützen und die demokratische Teilhabe zu fördern. Er baut unter anderem auf den Erfahrungen bei der Umsetzung des Wahlpakets der

---

<sup>5</sup> [https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb\\_guidelines\\_082020\\_on\\_the\\_targeting\\_of\\_social\\_media\\_users\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_en.pdf)

<sup>6</sup> Leitlinien der Europäischen Kommission zur Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation (COM(2021) 262 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0262&qid=1638282336873&from=EN>

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2021\\_commission\\_work\\_programme\\_annexes\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2021_commission_work_programme_annexes_de.pdf)

Kommission aus dem Jahr 2018<sup>8</sup> und der Arbeit des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen auf.

Diese Initiative ergänzt auch den Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen. Die von der Kommission vorgelegte Änderung dieser Verordnung enthält spezifische Vorschriften, die gewährleisten sollen, dass die europäischen politischen Parteien bei der Verbreitung politischer Anzeigen hohe Transparenzstandards einhalten.

Schließlich steht dieser Vorschlag in Synergie mit den Bemühungen, die die EU bei der Wahlbeobachtung (EU-Wahlbeobachtungsmissionen und deren Folgemaßnahmen) im Außenbereich unternimmt. Wahlbeobachtungsmissionen bewerten die politische Online-Werbung während des Wahlkampfes und können Maßnahmen zur Verbesserung des Regelungsrahmens während eines Wahlprozesses empfehlen. Die Europäische Union berät und unterstützt die Partnerländer bei der Umsetzung dieser Empfehlungen gemeinsam mit internationalen Partnern. Im Rahmen der Grundsaterklärung für die internationale Wahlbeobachtung, die von den Vereinten Nationen gebilligt wurde, wurden gemeinsame Leitlinien für die Beobachtung von Online-Wahlkampagnen entwickelt.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT**

### **• Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für den Vorschlag ist zunächst Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Annahme von Maßnahmen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts vorsieht. Diese Bestimmung ermöglicht Maßnahmen für die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Sie ist die geeignete Rechtsgrundlage für eine Intervention, die sich auf Dienstleister im Binnenmarkt erstreckt und Unterschiede zwischen den Bestimmungen der Mitgliedstaaten beseitigt, die die Grundfreiheiten behindern und sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken.

Es bestehen Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften, und diese entwickeln sich weiter, da einige Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften über Transparenzanforderungen für politische Anzeigendienste erlassen haben oder dies zu tun beabsichtigen. Dies führt zu einer regulatorischen Fragmentierung, da die Vorschriften über die Transparenz politischer Werbedienstleistungen in Bezug auf die geforderten Transparenzelemente (die Informationen, die mit einer Anzeige offengelegt werden müssen, und ihr Format) und deren Umfang (die Arten der als politisch betrachteten Anzeigen und die angesprochenen Medien) voneinander abweichen und die Befolgungskosten für Dienstleister im Binnenmarkt erhöhen. Ohne Maßnahmen auf Unionsebene würde diese Situation weiter verschärft, da in einigen Mitgliedstaaten neue Initiativen angenommen werden, während die Transparenz politischer Werbedienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten möglicherweise unbeachtet bliebe. Daher ist eine Harmonisierung auf EU-Ebene erforderlich, und Artikel 114 AEUV ist die dafür maßgebliche Rechtsgrundlage. Mit dieser Initiative werden bestimmte Hindernisse im Zusammenhang mit der Transparenz beseitigt und das Funktionieren des Binnenmarkts tatsächlich verbessert. Für das Funktionieren des Binnenmarkts ist es weder nützlich noch

---

<sup>8</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_de)

angesichts der Zuständigkeiten der Union angemessen, mittels nationaler Vorschriften einzugreifen, mit denen die Verfügbarkeit politischer Werbedienstleistungen auf bestimmte Kategorien von Sponsoren oder Zeiträume beschränkt oder die Finanzierung bzw. das Medium eingegrenzt werden, die genutzt werden dürfen. Solche Vorschriften gehören zum nationalen Wahlrecht und sind nicht Teil der Funktionsweise des Binnenmarkts.

Da dieser Vorschlag außerdem bestimmte spezifische Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten enthält, insbesondere die Beschränkung von Targetingverfahren, die sich negativ auf einzelne Rechte auswirken, wenn sie im Zusammenhang mit politischer Werbung eingesetzt werden, sollte diese Verordnung, soweit diese spezifischen Vorschriften betroffen sind, auf Artikel 16 AEUV beruhen.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union) sollte die EU nur dann tätig werden, wenn die verfolgten Ziele auf Ebene einzelner Mitgliedstaaten nicht ausreichen und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme besser auf Unionsebene erreicht werden können.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften im Bereich der Transparenz politischer Werbung erlassen oder beabsichtigen, dies zu tun. Da diese Vorschriften in Anwendungsbereich, Inhalt und Wirkung voneinander abweichen, entsteht ein uneinheitlicher Rahmen aus nationalen Vorschriften, und es besteht die Gefahr einer Fragmentierung. Dies untergräbt die tatsächliche Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs in der Union.

Darüber hinaus stellt der grenzüberschreitende Charakter einiger Tätigkeiten - unter anderem auch im Online-Umfeld - eine erhebliche Herausforderung für eine rein nationale Regulierung in diesem Bereich dar. Es ist unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten unabhängig voneinander in der Lage sind, diese Probleme wirksam zu beheben. Darüber hinaus ist die Unterscheidung zwischen rein inländischen und potenziell grenzüberschreitenden Sachverhalten in der Praxis schwierig.

Das Handeln bestimmter Anbieter politischer Werbedienstleistungen und der politischen Akteure, die diese Dienstleistungen nutzen, macht die Notwendigkeit des Tätigwerdens auf EU-Ebene ebenfalls deutlich. Während der letzten Europawahl haben einige große Online-Plattformen Schritte unternommen, um der Rechtsunsicherheit und der Fragmentierung des Binnenmarkts, die zu einer Abschottung geführt hat, zu begegnen. Die oben beschriebene Entwicklung stellt ein bedeutendes Problem für Sponsoren politischer Werbung - d. h. für politische Parteien, die politische Werbung EU-weit veröffentlichen und verbreiten wollen - dar.

Gemeinsame EU-weite hohe Transparenzstandards für politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen würden insbesondere für Dienstleister mehr Rechtssicherheit schaffen. Die zusätzlichen Befolgungskosten für die grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung würden beseitigt und das Risiko der Nichtbefolgung verringert. Dies wiederum würde den Anbietern politischer Werbedienstleistungen den Anreiz nehmen, den Binnenmarkt aufzuteilen, sowie einen neuen Anreiz für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen und Entwicklung neuer Dienstleistungen schaffen.

Im Gegensatz dazu wären die Auswirkungen von nach nationalem Recht getroffenen Maßnahmen auf einen einzigen Mitgliedstaat beschränkt; diese könnten in Bezug auf Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten umgangen oder schwer überwacht werden und der



Freizügigkeit im Binnenmarkt zuwiderlaufen. Außerdem würden auch die ermittelten EU-weiten Probleme nicht behoben und die Fragmentierung weiter verschärft. Ein EU-weites System würde zudem die zuständigen Behörden bei ihrer Aufsichtsfunktion unterstützen und anderen Interessenträgern helfen, ihre Rolle im demokratischen Prozess wahrzunehmen, sowie die allgemeine Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber Informationsmanipulation und Einmischung in Wahlprozesse - einschließlich Desinformation - erhöhen.

Die vorgeschlagene Verordnung überschreitet nicht das erforderliche Maß und befasst sich insbesondere nicht mit anderen Fragen im Zusammenhang mit politischer Werbung, die über die Transparenz und den Einsatz von Targetingverfahren hinausgehen. Sie greift nicht in Aspekte ein, die auf nationaler Ebene geregelt sind, wie etwa die Rechtmäßigkeit des Inhalts politischer Anzeigen und die Zeiträume, in denen Anzeigen gestattet sind, oder die Arten von Teilnehmern am demokratischen Prozess.

Die vorgeschlagene Verordnung sieht nicht notwendigerweise die Schaffung zusätzlicher Behörden oder Stellen auf Ebene der Mitgliedstaaten vor. Die Beaufsichtigung und Durchsetzung ihrer Bestimmungen wird den jeweils zuständigen nationalen Behörden übertragen, einschließlich jener, die im Rahmen der geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften der Union bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Die Mitgliedstaaten können sich daher auf bereits vorhandene sektorspezifische Behörden und deren Fachkenntnisse stützen, denen auch die Befugnisse zur Beobachtung und Durchsetzung der Bestimmungen dieser Verordnung übertragen werden. Sie sollen dafür sorgen, dass diese Behörden über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um den Schutz der Bürgerrechte im Rahmen transparenter politischer Werbung sicherzustellen.

Die Mitgliedstaaten sollen sich auf eine auf Unionsebene festgelegte Struktur der Zusammenarbeit stützen. Sie sollen die im Rahmen der Verordnung (EU) 2016/679 benannten Behörden anweisen, die Einhaltung der in dieser Verordnung festgelegten Bestimmungen über das Targeting zu überwachen. Der Europäische Datenschutzausschuss und das im Rahmen dieser Verordnung eingerichtete Kohärenzverfahren werden entsprechend berücksichtigt.

Mit der vorliegenden Verordnung sollen die zuständigen nationalen Behörden dabei unterstützt werden, ihre Aufgaben insbesondere in Bezug auf Online-Werbung und grenzüberschreitende Werbung effizienter wahrzunehmen, indem die Bereitstellung von Informationen über politische Werbedienstleistungen vorgeschrieben wird.

Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird von entscheidender Bedeutung sein. In den nationalen Wahlnetzen, die auf der Grundlage der Empfehlung C(2018) 5949 final eingerichtet wurden, ist eine Struktur für eine solche Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf nationaler Ebene vorgesehen, wobei die Zuständigkeiten der einzelnen Behörden als Teile dieses Netzes zu berücksichtigen sind.

Die Kommission wird die Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf Unionsebene, u. a. im Rahmen des europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen, unterstützen.

Damit wird das Entstehen eines europäischen regulierten und innovativen Marktes für politische Werbedienstleistungen unterstützt, dem die Bürgerinnen und Bürger vertrauen und der die Integrität des demokratischen Prozesses unterstützt.

- **Verhältnismäßigkeit**

Inhalt und Form der vorgeschlagenen Maßnahme gehen nicht über das Notwendige zum Erreichen des Ziels, nämlich die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, hinaus.

Der Vorschlag baut auf bestehenden und künftigen EU-Rechtsrahmen auf, darunter der Verordnung (EU) 2016/679 und dem Gesetz über digitale Dienste, und ist verhältnismäßig und zum Erreichen der Zielsetzungen erforderlich. Die geplanten Maßnahmen sind notwendig, um der Fragmentierung des einschlägigen Rechtsrahmens entgegenzuwirken.

Die Verhältnismäßigkeit der Transparenzverpflichtungen wurde sorgfältig geprüft; diese spiegelt sich beispielsweise in der Einführung asymmetrischer Verpflichtungen je nach den verschiedenen Arten von Anbietern politischer Werbedienstleistungen wider. Andere Optionen, wie das vollkommene Verbot der Erbringung grenzüberschreitender politischer Werbedienstleistungen oder von Targetingverfahren zu politischen Werbezwecken wurden verworfen, da sie im Hinblick auf die mit dieser Verordnung verfolgten Ziele unverhältnismäßig erscheinen.

Der Vorschlag sieht begrenzte Transparenzpflichten für alle Anbieter politischer Werbedienstleistungen vor, die an der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung beteiligt sind, darunter das Führen von Aufzeichnungen über ihre Beteiligung an einer spezifischen politischen Anzeige. Herausgeber politischer Anzeigen, die in direktem Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern stehen, müssen ihrerseits spezifische Transparenzpflichten erfüllen, u. a. die Erstellung und Veröffentlichung eines Transparenzhinweises für jede veröffentlichte Anzeige. KMU sind von der regelmäßigen Berichterstattung über politische Werbung ausgenommen und können eine externe Person als Kontaktstelle für die zuständigen nationalen Behörden benennen. Die Kommission beabsichtigt, durch Schulungen, Sensibilisierungsmaßnahmen und andere Maßnahmen die Bemühungen zur Einhaltung der sich aus dieser Verordnung ergebenden Vorschriften zu fördern.

Die den Akteuren entstehenden Kosten stehen im Verhältnis zu den erreichten Zielen, dem wirtschaftlichen Nutzen sowie dem guten Ruf, die die Akteure von der vorgeschlagenen Regelung erwarten können. Die Beseitigung der Hindernisse, die sich aus Rechtsunsicherheit und Fragmentierung ergeben, wird zur Entwicklung einer europäischen Branche politischer Werbedienstleistungen auf der Grundlage hoher Transparenzstandards führen und bestehenden nationalen Unternehmen eine Expansion ermöglichen.

Die Beschränkungen für die Ausrichtung politischer Werbung sind verhältnismäßig, da sie strikt auf die spezifischen Targetingverfahren im politischen Kontext beschränkt sind, bei denen festgestellt wurde, dass sie ein erhebliches Risiko für die Grundrechte darstellen.

- **Wahl des Instruments**

Artikel 114 und Artikel 16 AEUV verleihen dem Gesetzgeber die Befugnis, Verordnungen und Richtlinien zu erlassen.

Eine Verordnung wird als das am besten geeignete Rechtsinstrument zur Festlegung des Rahmens für die Transparenz politischer Werbung in der Union angesehen. Die Wahl einer Verordnung als Rechtsinstrument ist durch die Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung der neuen Vorschriften - wie etwa der Definition politischer Werbung und der

Transparenzverpflichtungen, die die Anbieter politischer Werbedienstleistungen bei der Ausarbeitung oder Verbreitung politischer Anzeigen einhalten müssen - gerechtfertigt.

Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verordnung (gemäß Artikel 288 AEUV) wird die rechtliche Fragmentierung verringern und mehr Rechtssicherheit schaffen, indem hohe Transparenzstandards für politische Werbung eingeführt werden. Diese werden die Rechtssicherheit für die betreffenden Dienstleister sicherstellen und Abweichungen verhindern, die der freien Erbringung der betreffenden Dienstleistungen im Binnenmarkt entgegenstehen.

Die Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung wirken sich jedoch nicht auf die nationalen Zuständigkeiten für die Organisation des Wahlprozesses aus und lassen den Unternehmen Spielraum für die Festlegung von Standards, die eine effiziente Veröffentlichung und Übermittlung von Informationen im Rahmen der Verordnung ermöglichen, die Einhaltung der Vorschriften straffen und Innovationen fördern sollen.

Was die Festlegung spezifischer Targetingverfahren betrifft, so steht die Wahl einer Verordnung im Einklang mit der Verordnung (EU) 2016/679, bei der es sich ebenfalls um eine Verordnung handelt.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

#### **• Konsultation der Interessenträger**

Dieser Vorschlag ist das Ergebnis einer umfangreichen Konsultation aller wichtigen Interessenträger, bei der die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation von Interessenträgern durch die Kommission angewandt wurden.

Eine Konsultation zur Folgenabschätzung in der Anfangsphase, die am 26. Januar 2021 veröffentlicht wurde, erbrachte Informationen zur Entwicklung der Problemstellung und der politischen Optionen. Eine öffentliche Konsultation fand vom 22. Januar bis zum 2. April 2021 statt. Die öffentliche Konsultation wurde sowohl über die Website der Kommission als auch über einschlägige Netzwerke beworben.

Die Kommission organisierte Treffen mit den wichtigsten Interessenträgern, um zusätzliche Erkenntnisse und Daten über spezifische im Rahmen der Initiative thematisierte Probleme sowie über den politischen Ansatz und seine Auswirkungen zu sammeln. Darüber hinaus führte sie gezielte bilaterale Konsultationen durch und analysierte zahlreiche Positionspapiere und Stellungnahmen, die insbesondere im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Initiative eingingen. Für die Erstellung der Folgenabschätzung, auf die sich die Initiative stützt, wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben. Der Auftragnehmer führte eine Reihe von Einzelkonsultationen mit wichtigen Interessenträgern durch.

**Insgesamt** besteht unter den Interessenträgern Einvernehmen über den Handlungsbedarf auf Unionsebene. Eine große Mehrheit der Interessenträger stimmt der Auffassung zu, dass Regelungslücken bestehen oder neue Vorschriften benötigt werden. Ein Teil äußerte Bedenken, die sich auf Wahlanglegenheiten als nationales Vorrecht bezogen.

Die öffentliche Konsultation zeigt, dass die Mehrheit der **Bürgerinnen und Bürger** der Ansicht ist, dass die Herausgeber politischer Werbung bestimmte grundlegende Informationen vonseiten derjenigen, die solche Werbeanzeigen platzieren, aufbewahren sollten.

**Anbieter politischer Werbedienstleistungen** forderten insbesondere eine gemeinsame EU-Definition, mit der sie feststellen können, welche Anzeigen als politische Anzeigen einzustufen sind, sowie ein gemeinsames Konzept zur Festlegung verhältnismäßiger Anforderungen an die Kennzeichnung von gesponserten politischen Anzeigen, auch in Bezug auf die Identität des Sponsors einer Anzeige. Die Anbieter wiesen auf Unsicherheit und Kosten im Zusammenhang mit der Feststellung und Einhaltung einschlägiger Transparenzpflichten hin, wenn sie politische Werbedienstleistungen grenzüberschreitend oder in mehreren Mitgliedstaaten anbieten.

Die **Organisationen der Zivilgesellschaft** sprachen sich für besonders hohe Transparenz in Bezug auf politische Anzeigen aus, einschließlich der Frage, wer welche Anzeigen aus welchem Grund zu sehen bekommt und wer diese bezahlt hat. Sie waren der Ansicht, dass weiche Maßnahmen in dieser Hinsicht nicht ausreichend seien und forderten ferner, dass die Frage des Targeting über die Transparenz hinausgehend behandelt werden müsse.

**Die Mitgliedstaaten** begrüßten die Initiative und stimmten darin überein, dass politische Werbung auf EU-Ebene reguliert werden müsse. Sie unterstützten auch Maßnahmen, die Forschern den Zugang zu mehr Informationen über politische Werbung erleichtern. Die Mitgliedstaaten betonten, dass Regulierungs- und Durchsetzungslücken bestehen, wenn politische Werbedienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden.

**Die europäischen politischen Parteien** wiesen darauf hin, dass Kennzeichnungsmaßnahmen, die den Bürgerinnen und Bürgern dabei helfen, zu erkennen, wann sie mit einer politischen Anzeige konfrontiert sind, zur Stärkung der europäischen Demokratie beitragen werden. Sie zeigten sich insbesondere besorgt darüber, wie negativ sich die Politik einiger sehr großer Online-Plattformen bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament auf ihre Aktivitäten EU-weit und auf grenzüberschreitender Ebene ausgewirkt hat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Kommission hat für die Ausarbeitung dieses Vorschlags umfangreiches Fachwissen eingeholt.

Einschlägige Arbeiten im Rat (u. a. in den entsprechenden Arbeitsgruppen) und im Europäischen Parlament (u. a. im Ausschuss für konstitutionelle Fragen, im Rechtsausschuss, im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz sowie im Sonderausschuss zu Einflussnahme aus dem Ausland auf die demokratischen Prozesse in der EU) haben einen wesentlichen Beitrag zu diesem Prozess geleistet.

Zusätzlich zu der oben beschriebenen öffentlichen Konsultation hat die Kommission anlässlich mehrerer Sitzungen Interessenträger zu auf die einzelnen Kategorien zugeschnittenen Themen befragt.

Am 18. März 2021 erörterte die Kommission die Initiative mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten in einer speziellen Sitzung im Rahmen des allgemeinen Frühwarnsystems, bei der Vertreter der Mitgliedstaaten und der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste anwesend waren. Ferner wurden am 25. März 2021 im Rahmen des europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen Sachverständige der Mitgliedstaaten konsultiert. Aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten im Rahmen früherer Sitzungen dieses Netzes seit 2019 konnten überdies weitere Informationen gewonnen werden, insbesondere für die umfassende Bestandsaufnahme der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren.

Die im Rahmen der Folgenabschätzung angefertigte Studie umfasst eine Literaturlauswertung, die zeigt, dass die Wissenschaft zunehmend darin übereinstimmt, dass im Hinblick auf politische Werbung eine spezifische Transparenz und Kontrolle bei der Verwendung personenbezogener Daten (insbesondere online) erforderlich ist.

Auch in den Leitlinien internationaler Normungsgremien wie des Europarates wird für politische Werbung eine spezifische Transparenz gefordert, insbesondere hinsichtlich der Sponsoren und der Finanzierung, und – im Falle von Online-Werbung – hinsichtlich des Zustellungsmechanismus (z. B. Algorithmen, Daten).

- **Folgenabschätzung**

Entsprechend ihrer Strategie für eine bessere Rechtsetzung führte die Kommission eine Folgenabschätzung für diesen Vorschlag durch, die vom Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission geprüft wurde. Im Anschluss an eine Sitzung mit dem Ausschuss für Regulierungskontrolle am 29. September 2021 wurde eine befürwortende Stellungnahme mit Vorbehalten abgegeben. Um den Vorbehalten des Ausschusses für Regulierungskontrolle Rechnung zu tragen, wurde die Folgenabschätzung überarbeitet.

Um das allgemeine Ziel des Vorschlags zu erreichen, nämlich das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, indem Regeln für ein hohes Maß an Transparenz für politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen sowie Regeln für das Targeting im Zusammenhang mit der Verbreitung politischer Werbung festgelegt werden, prüfte die Kommission verschiedene politische Optionen.

Sie prüfte zwei politische Optionen mit regulatorischen Maßnahmen unterschiedlichen Ausmaßes:

- Option 1: Begrenzte Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und zum Umgang mit Targeting;
- Option 2: Maßnahmen zur Harmonisierung der Transparenz und zum Umgang mit Targeting. Diese Option umfasste zwei Unteroptionen hinsichtlich des Targeting.

Nach bewährter Methodik der Kommission wurde jede politische Option im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen und auf die Auswirkungen auf die Grundrechte geprüft. In Bezug auf das Targeting war die Option 2 mit der Unteroption 2 die bevorzugte Option, da sie am besten den allgemeinen Zielen der Maßnahme entspricht und einen kohärenten und verhältnismäßigen Rahmen für politische Werbung in der EU schaffen würde.

Präzise und harmonisierte Vorschriften über die Speicherung und Weitergabe von Informationen im Kontext der politischen Werbung würden die Aufsicht und die Rechenschaftspflicht verbessern und die wichtigsten Faktoren für die Befolgungskosten bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen oder bei der Erbringung von Dienstleistungen in mehreren Mitgliedstaaten beseitigen. Darüber hinaus würden sie für Vermittler, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, die rechtliche Vorhersehbarkeit erhöhen und damit zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beitragen. Dadurch würden auch die Regulierungsziele besser erreicht, da die Ursache für die Segmentierung nach nationalen Märkten beseitigt würde, was bessere Voraussetzungen für die Entwicklung grenzüberschreitender Dienste schafft. Der Vorteil, der sich für Anbieter politischer Werbeprestationen aus der regulatorischen Fragmentierung bei Online-Anzeigen im Vergleich zu Offline-Medien ergibt, würde sich verringern. Um die Auswirkungen auf KMU zu begrenzen, ist eine auf sie zugeschnittene Verpflichtung zur regelmäßigen



Berichterstattung über politische Werbung vorgesehen sowie die Möglichkeit, eine externe Person als Kontaktstelle für die zuständigen nationalen Behörden zu benennen.

Die Maßnahmen in Bezug auf Targeting sollen die problematischen Targetingverfahren angehen und gleichzeitig dafür sorgen, dass Anreize für bewährte Targetingverfahren entstehen.

Mit der Unteroption 2 wurde ein an Bedingungen geknüpftes Targeting-Verbot erwogen, wobei jedoch die Möglichkeit bestünde, die Unteroptionen miteinander zu kombinieren. Ein bedingungsloses Targeting-Verbot auf der Grundlage bestimmter Kategorien personenbezogener Daten wurde als wirksamer erachtet und wurde daher in diesen Vorschlag aufgenommen. Dieses bedingungslose Targeting-Verbot auf der Grundlage bestimmter Kategorien personenbezogener Daten fand zudem die Unterstützung der zur Vorbereitung der Folgenabschätzung konsultierten Interessenträger.

Mittels zielgerichteter Beschränkungen ließe sich das Angebot an Targeting-Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Verbreitung politischer Werbung einschränken. Die Vorteile, die sich für Anbieter politischer Werbedienstleistungen aus dem erhöhten Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger und der Regulierungsbehörden in die angewandten Targetingverfahren und aus der erhöhten Rechtssicherheit hinsichtlich der Befolgung dieser Verfahren im politischen Kontext ergeben, würden diese Einschränkung aufwiegen.

Harmonisierte Transparenzvorschriften und genau definierte Beschränkungen werden dafür sorgen, dass problematische Targetingstrategien – wie die manipulative Amplifikation bestimmter Anzeigen und wie die im Cambridge-Analytica-Skandal aufgedeckten Strategien – abnehmen. Solche Maßnahmen dürften das Vertrauen gegenüber politischen Anzeigen und generell gegenüber politischen Debatten und der Integrität des Wahlprozesses stärken. Sie könnten dazu beitragen, die Wahlsysteme in der EU gegen manipulierte Informationen und Eingriffe besser zu wappnen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der Vorteil einer Harmonisierung der Transparenzvorschriften in Bezug auf politische Werbung besteht insbesondere darin, dass dadurch EU-weite Rechtssicherheit geschaffen wird, dass die bei der grenzüberschreitenden Erbringung einer Dienstleistung entstehenden zusätzlichen Befolgungskosten entfallen und dass sich die Gefahr der Nichteinhaltung verringert. Ein gemeinsamer Rahmen für politische Werbung dürfte für sämtliche Anbieter politischer Werbedienstleistungen eine Kostenersparnis beim Anbieten ihrer Dienstleistungen bedeuten.

KMU würden von den vorgeschlagenen Maßnahmen profitieren, da sie dann ihre Dienstleistungen leichter im Binnenmarkt anbieten können. Der Vorschlag enthält für KMU spezifische Ausnahmeregelungen, um ihre Befolgungskosten zu senken.

Der Vorschlag enthält ein einheitliches Regelwerk, das Online- und Offline-Aktivitäten gleichermaßen betrifft und Problemstellungen behandelt, die sich aus der derzeitigen Situation ergeben, in der die bestehenden Vorschriften auf Offline-Tätigkeiten zugeschnitten sind, was zu Lücken und Schlupflöchern führt. Die Verordnung wird sicherstellen, dass die hohen Transparenzanforderungen für alle Medien zur Verbreitung politischer Inhalte – also sowohl Offline- als auch Onlinemedien – gleichermaßen gelten.

- **Grundrechte**

Alle im Rahmen dieses Vorschlags geplanten Maßnahmen haben positive Auswirkungen auf die Grundrechte und dürften keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die Grundrechte haben.

Grundfreiheiten und Grundrechte können nur eingeschränkt werden, wenn die Verwirklichung eines legitimen Ziels des Allgemeininteresses dies rechtfertigt, und nur unter der Voraussetzung, dass die Einschränkung in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht. Die Gewährleistung von Transparenz, Fairness und Gleichbehandlung im Wahlprozess sowie das Grundrecht auf objektive, transparente und pluralistische Information stellen ein übergeordnetes Allgemeininteresse dar.

Mit diesem Vorschlag werden die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7) und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8) eingeschränkt. Diese Einschränkungen sind verhältnismäßig und auf das erforderliche Minimum beschränkt.

Was das Recht auf freie Meinungsäußerung anbelangt, so unterliegt die Entscheidung über die Veröffentlichung und Verbreitung politischer Anzeigen als solche und deren Inhalt nach wie vor den einschlägigen nationalen und EU-Rechtsvorschriften. Die Initiative sieht lediglich Transparenzanforderungen vor und berührt nicht den Inhalt politischer Botschaften. Eine Einschränkung der Targetingverfahren kann sich zwar auf das Recht auf freie Meinungsäußerung auswirken, doch sind diese Auswirkungen verhältnismäßig, wenn sie in ihrem Umfang begrenzt sind und durch positive Auswirkungen auf andere Grundrechte aufgewogen werden, beispielsweise durch eingeschränkte Möglichkeiten zur Manipulation der demokratischen Debatte und durch das Recht auf objektive, transparente und pluralistische Information. Die verbesserten Transparenzanforderungen, Bedingungen und Einschränkungen in Bezug auf das Targeting dürften das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre der Personen, an die sich eine solche Werbung richtet, stärken. Maßnahmen, die es erlauben, eine natürliche Person als Sponsor einer politischen Anzeige zu identifizieren, und den Betrag, den sie dafür aufgewendet hat, sowie die Gegenleistungen, die sie teilweise oder vollständig für eine Anzeige erhalten hat, offenzulegen, wirken sich auf den Schutz personenbezogener Daten aus und müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten politischen Ziel stehen, sicherzustellen, dass Einzelpersonen, die sich an der politischen Debatte beteiligen, politische Werbung transparent nutzen. Die Auswirkungen auf diese Rechte sind in Anbetracht der insgesamt positiven Auswirkungen auf die Demokratie und das Wahlrecht gerechtfertigt.

Die Initiative sieht für die sehr großen Online-Plattformen zwar die Pflicht vor, interessierten Akteuren den Datenzugang zu erleichtern, doch wird dadurch nicht vom EU-Besitzstand im Bereich des Datenschutzes abgewichen. Den Interessenträgern sollen lediglich relevante Daten zugänglich gemacht werden, darunter Daten zur Durchführung von Forschungsarbeiten zu Methoden, die die demokratische Debatte, Wahlen und Referenden beeinflussen könnten.

Diese Initiative wird die Ausübung des Wahlrechts sowie freie und faire Wahlen und eine faire demokratische Debatte unterstützen, indem sie transparente grenzüberschreitende politische Werbung erleichtert und gleichzeitig ein hohes Maß an Rechtsschutz, auch in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten, gewährleistet und dafür sorgt, dass die Bürgerinnen und Bürger ohne Manipulation oder Zwang fundierte politische Entscheidungen

treffen können. Zudem stehen die Einschränkungen für die Targetingverfahren im Einklang mit dem durch internationale Standards geschützten Wahlrecht und stärken dieses Recht.

Schließlich wird die vorgeschlagene Initiative auch Anbieter politischer Werbedienstleistungen bei der Ausübung ihrer unternehmerischen Freiheit gemäß Artikel 16 der Charta unterstützen.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Diese Initiative dürfte keine Auswirkungen auf den Haushalt haben.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die Umsetzung der Initiative nach jeder Wahl zum Europäischen Parlament auf der Grundlage spezifischer Daten bewerten, die von einem spezialisierten Auftragnehmer erhoben werden. Die Kommission beabsichtigt, innerhalb von zwei Jahren nach jeder Wahl zum Europäischen Parlament einen Bericht zu veröffentlichen, in dem die Umsetzung dieser Verordnung bewertet wird und in dem auch Aspekte, die über die Wahlen zum Europäischen Parlament hinausgehen, berücksichtigt werden.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Kapitel I enthält die allgemeinen Bestimmungen, einschließlich des Gegenstands und des Anwendungsbereichs (Artikel 1), der Begriffsbestimmungen der in der Verordnung verwendeten zentralen Begriffe (Artikel 2) und des Maßes an Harmonisierung der vorgesehenen Maßnahmen (Artikel 3).

Kapitel II enthält Bestimmungen zu den Transparenzpflichten bei bezahlter politischer Werbung. Dort sind Maßnahmen festgelegt, die für alle Anbieter politischer Werbedienstleistungen gelten, die politische Werbung ausarbeiten, platzieren, fördern, veröffentlichen oder verbreiten. Es enthält insbesondere Bestimmungen zur Transparenz der politischen Werbung (Artikel 4), die Verpflichtung zur Identifizierung politischer Werbedienstleistungen (Artikel 5) und die Verpflichtung zur Führung von Aufzeichnungen und zur Übermittlung von Informationen an Herausgeber politischer Werbung (Artikel 6).

Darüber hinaus werden in diesem Kapitel zusätzlich zu den in den Artikeln 4, 5 und 6 genannten Verpflichtungen auch Verpflichtungen festgelegt, die nur für Herausgeber politischer Werbung gelten. Herausgeber politischer Werbung geben in jeder Anzeige deutlich an, dass sie politischer Art ist, geben den Namen des Sponsors an und stellen Informationen bereit, damit der breitere Kontext der politischen Anzeige und ihre Ziele verstanden werden können (Artikel 7). Herausgeber politischer Werbung veröffentlichen jedes Jahr die Beträge und den Wert sonstiger Gegenleistungen, die sie teilweise oder vollständig für die im Zusammenhang mit politischen Anzeigen erbrachten Dienstleistungen erhalten haben (Artikel 8). Sie richten benutzerfreundliche Mechanismen ein, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, Anzeigen zu melden, die den in dieser Verordnung festgelegten Anforderungen nicht genügen (Artikel 9).

Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen übermitteln die einschlägigen Informationen den zuständigen Behörden (Artikel 10) und anderen interessierten Stellen (Artikel 11).

Kapitel III enthält Bestimmungen über den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren politischer Werbung, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden. Für sensible Daten gilt ein Verbot mit speziellen Ausnahmen. Verantwortliche, die solche Verfahren für politische Werbung einsetzen, müssen eine interne Strategie annehmen und umsetzen, Aufzeichnungen über ihre Tätigkeiten führen und Informationen vorlegen, die es den betroffenen Personen ermöglichen, die zugrunde liegende Logik und die wichtigsten Parameter des eingesetzten Targetingverfahrens sowie die Verwendung von Daten Dritter und zusätzlicher Analysetechniken nachzuvollziehen (Artikel 12). Artikel 12 enthält zudem weitere Verpflichtungen für Herausgeber politischer Werbung. Verantwortliche, die in den Anwendungsbereich von Artikel 13 fallen, haben geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Informationen an Interessenten übermitteln zu können (Artikel 13).

Kapitel IV enthält die Bestimmungen über die Überwachung und Durchsetzung dieser Verordnung. Es enthält die Verpflichtung für Anbieter politischer Werbendienstleistungen, die nicht in der Union niedergelassen sind, in einem der Mitgliedstaaten, in denen sie ihre Dienstleistungen erbringen, einen gesetzlichen Vertreter zu benennen (Artikel 14). Dort ist zudem festgelegt, welche Behörden mit der Überwachung und Durchsetzung der spezifischen Maßnahmen dieser Verordnung betraut sind. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Behörden sicherzustellen. In diesem Kapitel ist festgelegt, dass für die Zwecke dieser Verordnung Kontaktstellen zu benennen sind und die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen haben, um den Informationsaustausch untereinander sicherzustellen (Artikel 15). Die Mitgliedstaaten haben zudem Vorschriften über Sanktionen zu erlassen, die bei Verstößen gegen die in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen zu verhängen sind (Artikel 16). In diesem Kapitel werden die Mitgliedstaaten auch dazu verpflichtet, die Termine der nationalen Wahlzeiträume an einem leicht zugänglichen Ort zu veröffentlichen (Artikel 17).

Kapitel V enthält Schlussbestimmungen, wie die Bewertungs- und Überprüfungsklausel (Artikel 18) und die Möglichkeit, delegierte Rechtsakte zu erlassen (Artikel 19). Die letzte Bestimmung dieses Kapitels betrifft das Inkrafttreten und den Anwendungsbeginn der Verordnung (Artikel 20).

Vorschlag für eine

## **VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

### **über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —  
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die  
Artikel 16 und 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>9</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>10</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Angebot und Nachfrage nach politischer Werbung nehmen zu und haben mehr und mehr grenzüberschreitenden Charakter. Damit einher geht eine große, vielfältige und wachsende Zahl von Dienstleistungen, wie politische Beratungsfirmen, Werbeagenturen, Adtech-Plattformen, PR-Agenturen, Influencer und verschiedene Datenanalyse- und Maklerunternehmen. Politische Werbung hat viele Facetten, darunter bezahlte Inhalte, gesponserte Suchergebnisse, bezahlte gezielte Botschaften, Werbung in Ranglisten, Bewerbung von Produkten oder Personen in Inhalten von Produktplatzierungen, Influencer und andere Darstellungen. Damit verbundene Aktivitäten können beispielsweise die Verbreitung politischer Werbung auf Verlangen eines Sponsors oder die Veröffentlichung von Inhalten gegen Bezahlung umfassen.
- (2) Politische Werbung kann über verschiedene Kanäle und Medien grenzüberschreitend veröffentlicht oder verbreitet werden. Sie kann über traditionelle Offline-Medien wie Zeitungen, Fernsehen oder Rundfunk verbreitet werden und wird zunehmend auch über Online-Plattformen, Websites, mobile Anwendungen, Computerspiele oder andere digitale Schnittstellen verbreitet. Letztere sind nicht nur besonders prädestiniert für grenzüberschreitende Anwendungen, sondern stellen auch neuartige und schwierige Herausforderungen an die Regulierung und Durchsetzung. Der Einsatz politischer Online-Werbung nimmt stark zu und bestimmte lineare Offline-Formen politischer Werbung wie Rundfunk und Fernsehen werden auch online auf Abruf („on demand“) angeboten. Politische Werbekampagnen werden in der Regel über eine Reihe von Medien und in verschiedenen Formen organisiert.

---

<sup>9</sup> ABl. C vom , S. .

<sup>10</sup> ABl. C vom , S. .



- (3) Da Werbung, einschließlich politischer Werbung, in der Regel gegen Bezahlung bereitgestellt wird, stellt sie eine Dienstleistung nach Artikel 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) dar. In der dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Erklärung Nr. 22 zu Personen mit einer Behinderung kam die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten überein, dass die Organe der Union bei der Ausarbeitung von Maßnahmen nach Artikel 114 AEUV den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen müssen.
- (4) Die Notwendigkeit, Transparenz zu gewährleisten, ist ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses im Einklang mit den gemeinsamen Werten der EU und der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“). Es ist nicht immer einfach für Bürger, politische Anzeigen zu erkennen und ihre demokratischen Rechte in informierter Weise auszuüben. Ein hohes Maß an Transparenz ist unter anderem erforderlich, um eine offene und faire politische Debatte und freie und gerechte Wahlen oder Referenden zu unterstützen und gegen Desinformation und widerrechtliche Eingriffe, auch aus dem Ausland, vorzugehen. Politische Werbung kann ein Vektor für Desinformation sein, insbesondere wenn der politische Charakter und das Ziel nicht aus der Werbung hervorgehen. Eine transparente politische Werbung trägt dazu bei, dass Wähler besser erkennen können, wann ihnen eine politische Anzeige präsentiert wird, wer der Anbieter der Anzeige ist und wie sie von einem Anbieter von Werbedienstleistungen erreicht werden, sodass Wähler bessergestellt sind, fundierte Entscheidungen zu treffen.
- (5) Im Zusammenhang mit politischer Werbung werden häufig Verfahren zum Targeting eingesetzt. Verfahren zum Targeting oder Amplifizieren sind als Verfahren zu verstehen, die verwendet werden, um eine maßgeschneiderte politische Anzeige nur an eine bestimmte Person oder Personengruppe zu richten oder um den Umlauf, die Reichweite oder die Sichtbarkeit einer politischen Anzeige zu erhöhen. Angesichts der Macht und des Potenzials des Missbrauchs personenbezogener Daten durch Targeting, einschließlich durch Mikrotargeting und andere fortgeschrittene Verfahren, können solche Verfahren eine besondere Bedrohung für die legitimen öffentlichen Interessen, wie Fairness, Gleichbehandlung und Transparenz im Wahlverfahren und das Grundrecht auf objektive, transparente und pluralistische Informationen darstellen.
- (6) Der Regelungsrahmen für politische Werbung ist derzeit in den Mitgliedstaaten sehr fragmentiert und konzentriert sich in vielen Fällen tendenziell auf traditionelle Medien. Konkrete Beschränkungen gibt es für die grenzüberschreitende Bereitstellung von politischen Werbedienstleistungen. Während des Wahlzeitraums untersagen einige Mitgliedstaaten Diensteanbietern in der EU, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, die Erbringung von politischen Dienstleistungen oder Dienstleistungen zu politischen Zwecken. Gleichzeitig dürften Lücken und Schlupflöcher in nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten dazu führen, dass politische Werbung mitunter ohne Rücksicht auf die einschlägigen nationalen Vorschriften verbreitet wird und damit das Ziel der Transparenz politischer Werbung zu unterlaufen droht.
- (7) Zur Verbesserung der Transparenz politischer Werbung, einschließlich der Berücksichtigung der Anliegen von Bürgern, haben einige Mitgliedstaaten bereits zusätzliche Maßnahmen geprüft bzw. erwägen diese, um die Transparenz politischer Werbung anzugehen und eine faire politische Debatte sowie freie und gerechte Wahlen oder Referenden zu unterstützen. Diese nationalen Maßnahmen werden insbesondere für online veröffentlichte und verbreitete Werbung erwogen und können weitere Verbote umfassen. Sie reichen von weichen bis hin zu verbindlichen Maßnahmen und beinhalten verschiedene Transparenzaspekte.

- (8) Diese Situation führt zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts, mindert die Rechtssicherheit für Anbieter politischer Werbedienstleistungen, die politische Anzeigen ausarbeiten, platzieren, veröffentlichen oder verbreiten, schafft Hindernisse für den freien Verkehr damit verbundener Dienstleistungen, verzerrt den Wettbewerb im Binnenmarkt, darunter auch zwischen Offline- und Online-Diensteanbietern, und erfordert komplexe Anstrengungen zur Einhaltung der Vorschriften und zusätzliche Kosten für die betreffenden Diensteanbieter.
- (9) Dieser Umstand hält Anbieter politischer Werbedienstleistungen wahrscheinlich davon ab, ihre politischen Werbedienstleistungen grenzüberschreitend anzubieten. Dies gilt insbesondere für Kleinstunternehmen und KMU, die oftmals nicht die Ressourcen haben, die hohen Befolgungskosten im Zusammenhang mit der Ausarbeitung, Platzierung, Veröffentlichung oder Verbreitung politischer Werbung in mehr als einem Mitgliedstaat aufzufangen oder weiterzugeben. Damit wird die Verfügbarkeit von Dienstleistungen und die Möglichkeit für Diensteanbieter, innovativ zu sein und multimediale und multinationale Kampagnen im Binnenmarkt anzubieten, eingeschränkt.
- (10) Daher sollten politische Werbedienstleistungen in der gesamten Union ein einheitliches und hohes Maß an Transparenz politischer Werbung gewährleisten; gleichzeitig sollten Unterschiede, die den freien Verkehr damit verbundener Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes einschränken, verhindert werden, indem einheitliche Transparenzpflichten für 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.
- (11) Die Mitgliedstaaten sollten weder von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichende innerstaatliche Rechtsvorschriften aufrechterhalten noch einführen; dies gilt insbesondere für strengere oder weniger strenge Rechtsvorschriften zur Gewährleistung eines anderen Transparenzniveaus politischer Werbung. Eine vollständige Harmonisierung der Transparenzanforderungen für politische Anzeigen steigert die Rechtssicherheit und verringert die Fragmentierung der von Diensteanbietern im Zusammenhang mit politischer Werbung zu erfüllenden Pflichten.
- (12) Die vollständige Harmonisierung der Transparenzanforderungen sollte die Freiheit der Anbieter politischer Werbedienstleistungen unberührt lassen, auf freiwilliger Basis weitere Informationen über politische Werbung als Teil des nach Artikel 11 der Charta der Grundrechte geschützten Rechts auf freie Meinungsäußerung zur Verfügung zu stellen.
- (13) Diese Verordnung sollte sowohl den materiellen Inhalt der politischen Werbung als auch die Vorschriften über die Darstellung politischer Werbung, einschließlich sogenannter Stillhaltefristen vor Wahlen oder Referenden, unberührt lassen.
- (14) Diese Verordnung sollte harmonisierte Transparenzanforderung für Wirtschaftsakteure vorsehen, die politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen erbringen (z. B. Tätigkeiten, die normalerweise gegen ein Entgelt erbracht werden); diese Dienstleistungen umfassen insbesondere die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung. Die Vorschriften dieser Verordnung betreffend hohe Transparenzstandards für politische Werbedienstleistungen stützen sich auf Artikel 114 AEUV. Diese Verordnung sollte auch den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang

mit der Veröffentlichung, Verbreitung oder Förderung politischer Werbung, bei der personenbezogene Daten verwendet werden, berücksichtigen. Die Vorschriften dieser Verordnung, die den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren behandeln, stützen sich auf Artikel 16 AEUV. An Einzelpersonen in einem Mitgliedstaat gerichtete politische Werbung sollte Werbung berücksichtigen, die in Gänze von Diensteanbietern außerhalb der Union ausgearbeitet, platziert oder veröffentlicht wird, sich jedoch an Einzelpersonen in der Union richtet. Um zu ermitteln, ob eine politische Anzeige an Einzelpersonen in einem Mitgliedstaat gerichtet ist, sollten Faktoren berücksichtigt werden, die diese Anzeige mit diesem Mitgliedstaat verknüpfen, wie die Sprache, der Kontext, das Ziel der Anzeige und die Verbreitungswege.

- (15) Auf Unionsebene gibt es keine Definition der Begriffe politische Werbung oder politische Anzeige. Eine einheitliche Definition ist erforderlich, um den Anwendungsbereich der harmonisierten Transparenzpflichten und -regelungen zum Targeting und Amplifizieren festzulegen. Diese Definition sollte viele Formen politischer Werbung sowie alle Mittel und Arten der Veröffentlichung oder Verbreitung innerhalb der Union berücksichtigen, unabhängig davon, ob die Quelle dafür in der Union oder einem Drittstaat liegt.
- (16) Die Definition von politischer Werbung sollte Werbung umfassen, die direkt oder indirekt durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen veröffentlicht oder verbreitet wird. Da Anzeigen durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen nicht von seiner Tätigkeit als politischer Akteur losgelöst werden können, sind sie geeignet, die politische Debatte zu beeinflussen, es sei denn, es handelt sich um Mitteilungen rein privater oder rein kommerzieller Art.
- (17) Die Veröffentlichung oder Verbreitung einer Mitteilung durch andere Akteure, die geeignet ist, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses oder eines Abstimmungsverhaltens zu beeinflussen, sollte auch unter politische Werbung fallen. Um festzustellen, ob die Veröffentlichung oder Verbreitung einer Mitteilung geeignet ist, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses oder eines Abstimmungsverhaltens zu beeinflussen, sollten alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden, wie der Inhalt der Mitteilung, die verwendete Sprache, der Kontext der Mitteilung, das Ziel der Mitteilung und die Mittel, mit denen die Mitteilung veröffentlicht oder verbreitet wird. Mitteilungen zu gesellschaftlichen oder kontroversen Belangen können gegebenenfalls geeignet sein, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, eines Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesses oder eines Abstimmungsverhaltens zu beeinflussen.
- (18) Praktische Informationen aus amtlichen Quellen über die Organisation und die Modalitäten der Teilnahme an Wahlen oder Referenden sollten keine politische Werbung darstellen.
- (19) Politische Ansichten, die in audiovisuellen linearen Sendungen oder in Printmedien ohne direkte Bezahlung oder gleichwertiges Entgelt geäußert werden, sollten nicht unter diese Verordnung fallen.
- (20) Zu Zwecken dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck „Wahl“ sowohl die Wahlen zum Europäischen Parlament als auch alle Wahlen oder Referenden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten und für Führungspositionen innerhalb einer politischen Partei. Andere Wahlformen wie privat organisierte Stimmabgaben sollten nicht berücksichtigt werden.

- (21) Politische Anzeigen müssen als politische Werbung definiert werden. Unter den Begriff Anzeigen fallen auch die Mittel, über die Werbung kommuniziert wird, darunter Printmedien, Rundfunkmedien oder Online-Plattformdienste.
- (22) Der Begriff „politische Akteure“ im Sinne dieser Verordnung sollte sich auf Konzepte nach Unionsrecht sowie nach nationalem Recht im Einklang mit internationalen Rechtsinstrumenten wie jenen des Europarats beziehen. Der Begriff der politischen Parteien sollte die rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen, mit ihnen verbundenen und nachgelagerten Einrichtungen umfassen, die sie unterstützen oder ihre Ziele verfolgen, beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit einer bestimmten Wählergruppe oder zu einem konkreten Wahlzweck.
- (23) Der Begriff der politischen Akteure sollte auch nicht gewählte Amtsträger, gewählte Amtsträger, Kandidaten und Regierungsmitglieder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene berücksichtigen. Ferner sollten andere politische Organisationen in diese Begriffsbestimmung einbezogen werden.
- (24) Eine Werbekampagne sollte sich auf die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung einer Reihe miteinander verbundener Anzeigen im Rahmen eines Vertrags über politische Werbung auf der Grundlage einer gemeinsamen Ausarbeitung, eines gemeinsamen Sponsorings und einer gemeinsamen Finanzierung beziehen. Sie sollte die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung einer Anzeige oder der Ausgabe einer Anzeige in verschiedenen Medien und zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb desselben Wahlzyklus umfassen.
- (25) Die Definition des Begriffs „politische Werbung“ sollte nationale Definitionen für politische Parteien, politische Ziele oder Wahlkampfzeiten auf nationaler Ebene unberührt lassen.
- (26) Damit ein breites Spektrum relevanter Diensteanbieter im Zusammenhang mit politischen Werbedienstleistungen abgedeckt wird, sollte der Begriff der Anbieter von politischen Werbedienstleistungen auch Anbieter umfassen, die an der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung beteiligt sind.
- (27) Der Begriff politische Werbedienstleistungen sollten keine Botschaften umfassen, die von Einzelpersonen rein privat geteilt werden. Einzelpersonen sollte nicht als Privatperson gelten, wenn sie von einer anderen Person bezahlte Botschaften veröffentlichen oder verbreiten.
- (28) Sobald ermittelt wird, dass eine Anzeige mit politischer Werbung verbunden ist, sollte dies anderen Diensteanbietern, die an politischen Werbedienstleistungen beteiligt sind, eindeutig angegeben werden. Darüber hinaus sollte eine Anzeige, die als politische Werbung identifiziert wurde, bei ihrer weiteren Verbreitung weiterhin den Transparenzanforderungen entsprechen. Werden gesponserte Inhalte organisch geteilt, sollte die Werbung weiterhin als politische Werbung gekennzeichnet werden.
- (29) Die in dieser Verordnung festgelegten Transparenzvorschriften sollten nur für politische Werbedienstleistungen, d. h. Werbedienstleistungen, die normalerweise gegen Entgelt erbracht werden, gelten, dazu können auch Entgelte in Form von Sachleistungen gehören. Die Transparenzanforderungen sollten nicht für von einem Nutzer eines Online-Vermittlungsdienstes, wie einer Online-Plattform, hochgeladene Inhalte gelten, die von einem Online-Vermittlungsdienst ohne Gegenleistung für die Platzierung, Veröffentlichung oder Verbreitung der betreffenden Botschaft verbreitet

werden, es sei denn, der Nutzer wird von einer dritten Partei für die politische Anzeige bezahlt.

- (30) Die Transparenzanforderungen sollten ferner nicht für den Austausch von Informationen über elektronische Kommunikationsdienste wie elektronische Nachrichtendienste oder Telefonanrufe gelten, solange kein Anbieter politischer Werbendienstleistungen daran beteiligt ist.
- (31) Die in Artikel 11 der Charta der Grundrechte verankerte Meinungsfreiheit umfasst das Recht des Einzelnen auf eine freie politische Meinungsäußerung, einschließlich des Rechts, politische Informationen zu empfangen und weiterzugeben sowie politische Ideen zu teilen. Jegliche Einschränkung dessen muss mit Artikel 52 der Charta der Grundrechte im Einklang stehen, und diese Freiheit kann Differenzierungen oder Einschränkungen unterliegen, sofern sie zur Verwirklichung eines legitimen Ziels gerechtfertigt sind und die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts, wie Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit, gewahrt werden. Dies ist unter anderem der Fall, wenn politische Ideen über Anbieter von Werbendienstleistungen kommuniziert werden.
- (32) Was Online-Vermittlungsdienste anbelangt, so gilt die Verordnung (EU) 2021/XX [Gesetz über digitale Dienste] für politische Anzeigen, die durch Online-Vermittlungsdienste in Anwendung der für alle Arten von Online-Werbung, darunter kommerzielle und politische Anzeigen, geltenden horizontalen Vorschriften veröffentlicht oder verbreitet werden. Auf der Grundlage des in dieser Verordnung festgelegten Begriffs für „politische Werbung“ ist es angemessen, zusätzliche Granularität der Transparenzanforderungen für Herausgeber von Werbung, insbesondere für sehr große Plattformen, vorzusehen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2021/XX [Gesetz über digitale Dienste] fallen. Dies gilt insbesondere für Informationen über die Finanzierung politischer Anzeigen. Die Anforderungen dieser Verordnung lassen die Bestimmungen des Gesetzes über digitale Dienste unberührt, darunter auch die für sehr große Online-Plattformen in Bezug auf ihre Werbesysteme geltenden Risikobewertungs- und Risikominderungspflichten.
- (33) An der Ausarbeitung, Platzierung Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung kann eine komplexe Kette von Diensteanbietern beteiligt sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Auswahl von Werbeinhalten, die Auswahl von Targeting-Kriterien, die Bereitstellung von Daten für das Targeting einer Anzeige, die Bestimmungen über Targeting-Techniken, die Erbringung einer Anzeige und ihre Verbreitung unterschiedlichen Diensteanbietern obliegen können. So können automatisierte Dienste den Abgleich von Profilen der Nutzer einer Schnittstelle anhand von personenbezogenen Daten, die direkt von den Nutzern des Dienstes und vom Online-Verhalten der Nutzer des Dienstes sowie anhand abgeleiteter Daten erhoben werden, mit den bereitgestellten Werbeinhalten unterstützen.
- (34) Angesichts der Bedeutung insbesondere der Gewährleistung der Wirksamkeit der Transparenzanforderungen, einschließlich der Erleichterung ihrer Aufsicht, sollten Anbieter politischer Werbendienstleistungen sicherstellen, dass die von ihnen im Rahmen ihrer Dienstleistung erhobenen einschlägigen Informationen, einschließlich der Angabe, dass es sich um politische Anzeige handelt, dem Herausgeber der politischen Werbung zur Verfügung gestellt werden, der die politische Anzeige veröffentlicht. Um die wirksame Umsetzung dieser Anforderung und die rechtzeitige und genaue Bereitstellung dieser Information zu unterstützen, sollten Anbieter



politischer Werbedienstleistungen die Automatisierung der Informationsübermittlung zwischen Anbietern politischer Werbedienstleistungen unterstützen.

- (35) Besteht die Gefahr, dass die Wirksamkeit in der Verordnung festgelegten Transparenzpflichten durch ein künstliches kommerzielles oder vertragliches Konstrukt umgangen wird, so sollten diese Pflichten für alle Unternehmen gelten, die die Werbedienstleistung dem Wesen nach erbringen.
- (36) In diesem Zusammenhang könnte auch ein effizienter Mechanismus für Einzelpersonen vorgesehen werden, damit diese eine politische Anzeige als politische Werbung melden und wirksame Maßnahmen auf solche Hinweise ergriffen werden können.
- (37) Wenngleich spezielle Anforderungen festgelegt werden, so sollte keine der in dieser Verordnung festgelegten Pflichten als allgemeine Pflicht für Anbieter von Vermittlungsdiensten zur Überwachung der von natürlichen oder juristischen Personen geteilten politischen Inhalte ausgelegt werden, noch sollten sie als allgemeine Pflicht für Anbieter von Vermittlungsdiensten ausgelegt werden, proaktive Maßnahmen in Bezug auf illegale Inhalte oder Handlungen zu ergreifen, die diese Anbieter übermitteln oder speichern.
- (38) Transparente politische Werbung sollte ermöglichen, dass Bürger erkennen können, dass ihnen eine politische Anzeige präsentiert wird. Herausgeber politischer Werbung sollten sicherstellen, dass die Veröffentlichung in Verbindung mit jeder politischen Anzeige eine deutliche Erklärung dahin gehend enthält, dass es sich um politische Werbung handelt, und die Identität des Sponsors angegeben wird. Der Name des Sponsors könnte gegebenenfalls ein politisches Logo enthalten. Herausgeber politischer Werbung sollten eine wirksame Kennzeichnung verwenden und dabei Entwicklungen in der einschlägigen wissenschaftlichen Forschung und bewährte Verfahren zur Gewährleistung der Transparenz bei der Kennzeichnung von Werbung berücksichtigen. Mit jeder politischen Anzeige sollten sie auch für die Veröffentlichung von Informationen sorgen, damit der weitere Kontext der politischen Anzeige und ihre Ziele verständlich werden; diese können entweder in der Anzeige selbst oder auf der Website des Herausgebers, über einen Link oder eine gleichwertige klare, benutzerfreundliche Anweisung in der Anzeige bereitgestellt werden.
- (39) Diese Informationen sollten in einer Transparenzbekanntmachung enthalten sein, der auch die Identität des Sponsors zu entnehmen ist, um die Rechenschaftspflicht im politischen Prozess zu unterstützen. Der Ort der Niederlassung des Sponsors und die Angabe, ob es sich bei dem Sponsor um eine natürliche oder juristische Person handelt, sollten klar angegeben werden. Personenbezogene Daten von Einzelpersonen, die an politischer Werbung beteiligt sind, aber nicht mit dem Sponsor oder einem anderen beteiligten politischen Akteur in Verbindung stehen, sollten nicht in der Transparenzbekanntmachung angegeben werden. Die Transparenzbekanntmachung sollte auch Angaben zum Verbreitungszeitraum, damit verbundene Wahlen, die aufgewendeten Beträge oder sonstigen Gegenleistungen, die teilweise oder vollständig für die betreffende Anzeige sowie für die gesamte Werbekampagne geleistet wurden, einschließlich der Quellen dafür und andere Informationen enthalten, um die Fairness bei der Verbreitung der politischen Anzeige zu gewährleisten. Die Angabe der Quellen für die aufgewendeten Beträge bezieht sich beispielsweise auf deren öffentliche oder private Herkunft und ob sie aus der Europäischen Union oder von außerhalb stammen. Angaben zu damit verbundenen Wahlen oder Referenden sollten nach Möglichkeit einen Link zu Informationen aus offiziellen Quellen über die Organisation und die

Modalitäten für die Teilnahme oder die Förderung der Teilnahme an diesen Wahlen oder Referenden enthalten. Die Transparentbekanntmachung sollte ferner Informationen darüber enthalten, wie politische Anzeigen im Einklang mit dem in dieser Verordnung festgelegten Verfahren gemeldet werden können. Diese Anforderung sollte die Bestimmungen über Meldungen im Einklang mit Artikel 14, 15 und 19 der Verordnung (EU) 2021/XXX [Gesetz über digitale Dienste] unberührt lassen.

- (40) Die in der Transparentbekanntmachung enthaltenen Informationen sollten in der Anzeige selbst oder anhand eines Hinweises in der Anzeige leicht abrufbar sein. Die Anforderung, dass die Transparentbekanntmachung unter anderem deutlich erkennbar sein muss, sollte folglich beinhalten, dass diese hervorgehoben in der Anzeige oder mit der Anzeige angegeben wird. Die Anforderung, dass die in der Transparentbekanntmachung angegebenen Informationen leicht zugänglich, benutzerfreundlich und – soweit technisch möglich – maschinenleserbar sein müssen, sollte beinhalten, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Anhang I der Richtlinie 2019/882 (EU-Rechtsakt zur Barrierefreiheit) enthält Anforderungen an den Zugang zu Informationen, einschließlich digitale Informationen, die verwendet werden sollten, damit politische Informationen für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.
- (41) Die Transparentbekanntmachungen sollten so gestaltet sein, dass sie die Nutzer sensibilisieren und dazu beitragen, die politische Anzeige eindeutig als solche zu identifizieren. Sie sollten so gestaltet sein, dass sie erhalten bleiben oder zugänglich bleiben, falls eine politische Anzeige weiterverbreitet und zum Beispiel auf einer anderen Plattform veröffentlicht oder zwischen Einzelpersonen weitergeleitet wird. Die in der Transparentbekanntmachung enthaltenen Informationen sollten zu Beginn der Veröffentlichung der politischen Anzeige veröffentlicht und nach der letzten Veröffentlichung ein Jahr lang aufbewahrt werden. Die aufbewahrten Informationen sollten auch Informationen über politische Werbung umfassen, die beendet oder vom Herausgeber entfernt wurde.
- (42) Da die Herausgeber politischer Werbung politische Anzeigen der Öffentlichkeit zugänglich machen, sollten sie diese Informationen in Verbindung mit der Veröffentlichung oder Verbreitung der politischen Anzeige veröffentlichen oder in der Öffentlichkeit verbreiten. Die Herausgeber politischer Werbung sollten politische Anzeigen, die den Transparenzanforderungen dieser Verordnung nicht genügen, nicht der Öffentlichkeit zugänglich machen. Darüber hinaus sollten Herausgeber politischer Werbung, bei denen es sich um sehr große Online-Plattformen im Sinne der Verordnung (EU) 2021/XXX [Gesetz über digitale Dienste] handelt, die in der Transparentbekanntmachung enthaltenen Informationen über die nach Artikel 30 der genannten Verordnung [Gesetz über digitale Dienste] veröffentlichten Archive für Werbung zugänglich machen. Dies wird die Arbeit interessierter Akteure, einschließlich der Forscher, in ihrer besonderen Rolle bei der Unterstützung freier und fairer Wahlen oder Referenden und fairer Wahlkampagnen unter anderem durch Überprüfung der Sponsoren politischer Anzeigen und Analyse der politischen Anzeigenlandschaft erleichtern.
- (43) Wenn der Anbieter politischer Werbedienstleistungen, der den Inhalt einer politischen Anzeige hostet oder auf andere Weise speichert und bereitstellt, von dem Anbieter politischer Werbedienstleistungen, der die Website oder andere Schnittstelle, die letztendlich die politische Anzeige anzeigt, kontrolliert, getrennt ist, sollten sie zusammen als Herausgeber von Werbung mit Verantwortung für die von ihnen jeweils

erbrachte Dienstleistung angesehen werden, damit gewährleistet ist, dass die Kennzeichnung erfolgt und die Transparenzbekanntmachung und die einschlägigen Informationen verfügbar sind. In ihren vertraglichen Vereinbarungen sollte geregelt werden, wie die Einhaltung dieser Verordnung organisiert wird.

- (44) Informationen über die Beträge und den Wert sonstiger Leistungen, die ganz oder teilweise für politische Werbedienstleistungen entgegengenommen wurden, können einen nützlichen Beitrag zur politischen Debatte leisten. Es muss sichergestellt werden, dass die Jahresberichte der betreffenden Herausgeber politischer Werbung einen angemessenen Überblick über die betriebene politische Werbung ermöglichen. Um Aufsicht und Rechenschaftspflicht zu unterstützen, sollte diese Berichterstattung Informationen über die Ausgaben für das Targeting politischer Werbung in dem betreffenden Zeitraum, aggregiert nach Kampagne oder Kandidat, umfassen. Um unverhältnismäßige Belastungen zu vermeiden, sollten diese Transparenzberichtspflichten nicht für Unternehmen gelten, die unter Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 2013/34/EU fallen.
- (45) Herausgeber politischer Werbung, die politische Werbedienstleistungen erbringen, sollten Verfahren einrichten, die es Einzelpersonen ermöglichen, ihnen zu melden, dass eine bestimmte von ihnen veröffentlichte politische Anzeige nicht dieser Verordnung entspricht. Die Verfahren für die Meldung solcher Anzeigen sollten leicht zugänglich und benutzerfreundlich sein und an die Form der von dem Herausgeber politischer Werbung verbreiteten Werbung angepasst werden. Diese Verfahren sollten so weit wie möglich von der Anzeige selbst aus zugänglich sein, etwa auf der Website des Herausgebers politischer Werbung. Die Herausgeber politischer Werbung sollten gegebenenfalls auf bestehende Verfahren zurückgreifen können. Wenn Herausgeber politischer Werbung hinsichtlich der politischen Anzeigen, die sie im Auftrag der Empfänger ihrer Dienstleistungen hosten, Hosting-Diensteanbieter im Sinne des Gesetzes über digitale Dienste sind, gilt für Meldungen, dass solche Anzeigen nicht dieser Verordnung entsprechen, weiter Artikel 14 des Gesetzes über digitale Dienste.
- (46) Damit bestimmte Einrichtungen ihre Rolle in der Demokratie spielen können, ist es angezeigt, Vorschriften für die Übermittlung der Informationen, die mit der politischen Anzeige veröffentlicht wurden oder in der Transparenzbekanntmachung enthalten sind, an Interessenten wie zugelassene Forscher, Journalisten, Organisationen der Zivilgesellschaft und akkreditierte Wahlbeobachter festzulegen, um sie bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben im demokratischen Prozess zu unterstützen. Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen sollten nicht verpflichtet werden, Ersuchen zu beantworten, die offenkundig unbegründet oder exzessiv sind. Darüber hinaus sollte es dem betreffenden Diensteanbieter erlaubt sein, im Falle sich wiederholender und kostenintensiver Ersuchen eine vertretbare Gebühr in Rechnung zu stellen, bei der die Verwaltungskosten für die Bereitstellung der Informationen berücksichtigt werden.
- (47) Personenbezogene Daten, die bei der Gruppierung von Einzelpersonen nach ihren mutmaßlichen Interessen direkt von Einzelpersonen oder indirekt etwa als abgeleitete Daten erhoben werden oder die sich aus ihrer Online-Aktivität, ihrem Verhaltensprofil und anderen Analysetechniken ergeben, werden zunehmend dazu verwendet, politische Botschaften auf Gruppen oder einzelne Wähler oder Einzelpersonen zuzuschneiden und ihre Wirkung zu verstärken. Durch Verarbeitung personenbezogener Daten, insbesondere Daten, die nach der Verordnung

(EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>11</sup> und der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>12</sup> als sensibel gelten, können verschiedene Gruppen von Wählern oder Einzelpersonen Segmenten zugeordnet und ihre Merkmale oder Schwachstellen ausgenutzt werden, indem beispielsweise Anzeigen zu bestimmten Zeitpunkten und an bestimmten Orten verbreitet werden, um die Gelegenheiten zu nutzen, bei denen sie für eine bestimmte Art von Information/Botschaft besonders empfänglich sind. Das hat spezifische nachteilige Auswirkungen auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und ihre Freiheit, objektive Informationen zu erhalten, sich eine Meinung zu bilden, politische Entscheidungen zu treffen und ihr Stimmrecht auszuüben. Dies wirkt sich negativ auf den demokratischen Prozess aus. Im Vergleich zu der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 sollten zusätzliche Beschränkungen und Bedingungen vorgesehen werden. Die in dieser Verordnung festgelegten Bedingungen für den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang mit politischer Werbung, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, sollten auf Artikel 16 AEUV gestützt werden.

- (48) Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang mit politischer Werbung, in denen personenbezogene Daten im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 und des Artikels 10 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 verarbeitet werden, sollten daher untersagt werden. Der Einsatz solcher Verfahren sollte nur erlaubt werden, wenn er durch den Verantwortlichen oder eine in seinem Namen handelnde Person auf der Grundlage der ausdrücklichen Einwilligung der betroffenen Person oder auf der Grundlage geeigneter Garantien durch eine politisch, weltanschaulich oder religiös oder gewerkschaftlich ausgerichtete Stiftung, Vereinigung oder sonstige Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht im Rahmen ihrer rechtmäßigen Tätigkeiten und unter der Voraussetzung erfolgt, dass sich die Verarbeitung ausschließlich auf die Mitglieder oder ehemalige Mitglieder der Organisation oder auf Personen, die im Zusammenhang mit deren Tätigkeitszweck regelmäßige Kontakte mit ihr unterhalten, bezieht und die personenbezogenen Daten nicht ohne Einwilligung der betroffenen Personen nach außen offengelegt werden. Dies sollte mit besonderen Garantien einhergehen. Unter Einwilligung sollte die Einwilligung im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 verstanden werden. Daher sollte es nicht möglich sein, die Ausnahmen des Artikels 9 Absatz 2 Buchstaben b, c, e, f, g, h, i und j der Verordnung (EU) 2016/679 beziehungsweise des Artikels 10 Absatz 2 Buchstaben b, c, e, f, g, h, i und j der Verordnung (EU) 2018/1725 für den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren, in denen personenbezogene Daten im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 und des Artikels 10 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 verarbeitet werden, geltend zu machen, um politische Werbung zu veröffentlichen, zu fördern oder zu verbreiten.

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

<sup>12</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).



- (49) Um für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht zu sorgen, sollten die Verantwortlichen beim Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang mit politischer Werbung, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, zusätzliche Garantien anwenden. Sie sollten eine Politik beschließen und umsetzen, in der der Einsatz solcher Verfahren für die gezielte Ansprache von Einzelpersonen und die Verstärkung der Wirkung politischer Werbung beschrieben wird, und sie sollten Aufzeichnungen über ihre einschlägigen Tätigkeiten führen. Bei der Veröffentlichung, Förderung oder Verbreitung politischer Anzeigen unter Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren sollten die Verantwortlichen zusammen mit der politischen Anzeige aussagekräftige Informationen bereitstellen, die es der betroffenen Einzelperson ermöglichen, die zugrunde liegende Logik und die wichtigsten Parameter des eingesetzten Targeting-Verfahrens zu verstehen sowie auch, ob Daten Dritter und zusätzliche Analysetechniken verwendet wurden, etwa ob das Targeting der Anzeige während der Zustellung weiter optimiert wurde.
- (50) Herausgeber politischer Werbung, die Verfahren zum Targeting und Amplifizieren einsetzen, sollten Informationen, die es der betroffenen Einzelperson ermöglichen, die zugrunde liegende Logik und die wichtigsten Parameter des eingesetzten Targeting-Verfahrens zu verstehen sowie auch, ob Daten Dritter und zusätzliche Analysetechniken verwendet wurden, und einen Link zu der einschlägigen Politik des Verantwortlichen in ihre Transparenzbekanntmachung aufnehmen. Falls es sich bei dem Verantwortlichen nicht um den Herausgeber der Werbung handelt, sollte der Verantwortliche dem Herausgeber politischer Werbung die interne Politik oder einen Hinweis darauf übermitteln. Die Anbieter von Werbedienstleistungen sollten dem Herausgeber politischer Werbung erforderlichenfalls die Informationen übermitteln, die dieser benötigt, um seine Pflichten nach dieser Verordnung erfüllen zu können. Die Bereitstellung dieser Informationen könnte auf der Grundlage von Standards automatisiert und in die normalen Geschäftsabläufe integriert werden.
- (51) Um Einzelpersonen weiter in die Lage zu versetzen, ihre Datenschutzrechte auszuüben, sollten die Herausgeber politischer Werbung der jeweils betroffenen Person zusätzliche Informationen und wirksame Instrumente zur Verfügung stellen, um sie bei der Ausübung ihrer Rechte nach dem EU-Rechtsrahmen für den Datenschutz zu unterstützen, einschließlich des Rechts, Widerspruch einzulegen oder ihre Einwilligung zu widerrufen, wenn sie mit einer politischen Anzeige angesprochen wird. Diese Informationen sollten auch direkt von der Transparenzbekanntmachung aus leicht zugänglich sein. Die Instrumente, die Einzelpersonen zur Verfügung gestellt werden, um sie bei der Ausübung ihrer Rechte zu unterstützen, sollten wirksam verhindern, dass eine Einzelperson mit politischen Anzeigen angesprochen wird und dass Targeting auf der Grundlage besonderer Kriterien und durch einen oder mehrere bestimmte Verantwortliche erfolgt.
- (52) Die Kommission sollte die Ausarbeitung von Verhaltensregeln im Sinne des Artikels 40 der Verordnung (EU) 2016/679 fördern, um die Ausübung der Rechte betroffener Personen in diesem Zusammenhang zu unterstützen.
- (53) Die Informationen, die im Einklang mit allen Bestimmungen, die nach dieser Verordnung für den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren gelten, bereitzustellen sind, sollten in einem Format vorgelegt werden, das leicht zugänglich, deutlich sichtbar und benutzerfreundlich ist, auch durch Verwendung einfacher Sprache.



- (54) Es ist angezeigt, Vorschriften für die Übermittlung von Informationen über Targeting an andere Interessenten festzulegen. Die entsprechende Regelung sollte mit der Regelung für die Übermittlung von Informationen im Zusammenhang mit den Transparenzanforderungen vereinbar sein.
- (55) Anbieter politischer Werbedienstleistungen mit Sitz in einem Drittland, die in der Union Dienstleistungen anbieten, sollten einen bevollmächtigten Vertreter in der Union benennen, um in Bezug auf diese Anbieter eine wirksame Aufsicht nach dieser Verordnung zu ermöglichen. Dies könnte der auf der Grundlage des Artikels 27 der Verordnung (EU) 2016/679 benannte Vertreter oder der auf der Grundlage des Artikels 11 der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] benannte Vertreter sein.
- (56) Im Interesse einer wirksamen Aufsicht in Bezug auf diese Verordnung müssen die Aufsichtsbehörden mit der Zuständigkeit für die Überwachung und Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften betraut werden. Je nach dem Rechtssystem des einzelnen Mitgliedstaats und im Einklang mit dem bestehenden Unionsrecht, einschließlich der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste], können hierfür verschiedene nationale Justiz- oder Verwaltungsbehörden benannt werden.
- (57) Für die Aufsicht über Online-Vermittlungsdienste nach dieser Verordnung sollten die Mitgliedstaaten zuständige Behörden benennen und sicherstellen, dass diese Aufsicht mit der Aufsicht durch die nach Artikel 38 der Verordnung (EU) [Gesetz über digitale Dienste] benannten zuständigen Behörden vereinbar ist. In jedem Fall sollten die Koordinatoren für digitale Dienste nach der Verordnung (EU) [Gesetz über digitale Dienste] in jedem Mitgliedstaat dafür zuständig sein, die Koordinierung dieser Angelegenheiten auf nationaler Ebene sicherzustellen und erforderlichenfalls eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Koordinatoren für digitale Dienste nach den in der Verordnung (EU) [Gesetz über digitale Dienste] festgelegten Verfahren aufzunehmen. Im Rahmen der Anwendung dieser Verordnung sollte dieses Verfahren auf die nationale Zusammenarbeit zwischen Koordinatoren für digitale Dienste beschränkt werden und nicht die in der Verordnung (EU) [Gesetz über digitale Dienste] vorgesehene Befassung der Unionsebene umfassen.
- (58) Für die Aufsicht in Bezug auf die Aspekte dieser Verordnung, die nicht in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden nach der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/725 fallen, sollten die Mitgliedstaaten zuständige Behörden benennen. Um die Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten, der Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Grundsätze und des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Aufsicht über politische Werbung zu unterstützen, müssen diese Behörden von externen Eingriffen und politischem Druck strukturell unabhängig sein und über geeignete Befugnisse verfügen, damit sie eine wirksame Aufsicht führen und die erforderlichen Maßnahmen treffen können, um die Einhaltung dieser Verordnung und insbesondere die Erfüllung der Pflichten nach Artikel 7 zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten können insbesondere die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen nach Artikel 30 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>13</sup> benennen.

---

<sup>13</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die

- (59) Soweit im Unionsrecht bereits Vorschriften über die Bereitstellung von Informationen an zuständige Behörden und die Zusammenarbeit mit und zwischen diesen Behörden bestehen, wie etwa Artikel 9 der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] oder die in der Verordnung (EU) 2016/679 enthaltenen Vorschriften, sollten diese Vorschriften für die einschlägigen Bestimmungen der vorliegenden Verordnung entsprechend gelten.
- (60) Die für die Aufsicht in Bezug auf diese Verordnung zuständigen Behörden sollten sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene zusammenarbeiten und dabei bestehende Strukturen bestmöglich nutzen, unter anderem nationale Kooperationsnetze, das in der Empfehlung C(2018) 5949 final genannte Europäische Kooperationsnetz für Wahlen und die mit der Richtlinie 2010/13/EU eingesetzte Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste. Diese Zusammenarbeit sollte den schnellen, gesicherten Austausch von Informationen über Fragen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben nach dieser Verordnung erleichtern, unter anderem durch die gemeinsame Feststellung von Verstößen, den Austausch von Erkenntnissen und Fachwissen und Kontakte bei der Anwendung und Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften.
- (61) Um die wirksame Anwendung der in der Verordnung festgelegten Pflichten zu erleichtern, müssen die nationalen Behörden ermächtigt werden, bei den Diensteanbietern die einschlägigen Informationen über die Transparenz politischer Anzeigen anzufordern. Die den zuständigen Behörden zu übermittelnden Informationen könnten eine Werbekampagne betreffen, nach Jahren aggregiert werden oder sich auf bestimmte Anzeigen beziehen. Um sicherzustellen, dass den Ersuchen um solche Informationen wirksam und effizient entsprochen werden kann, und gleichzeitig zu gewährleisten, dass den Anbietern politischer Werbedienstleistungen keine unverhältnismäßigen Belastungen auferlegt werden, müssen bestimmte Bedingungen festgelegt werden, die diese Ersuchen erfüllen sollten. Vor allem im Interesse der zeitnahen Aufsicht über einen Wahlprozess sollten die Anbieter politischer Werbedienstleistungen die Ersuchen der zuständigen Behörden schnell und in jedem Fall innerhalb von 10 Arbeitstagen nach Eingang des Ersuchens beantworten. Im Interesse der Rechtssicherheit und zur Wahrung der Verteidigungsrechte sollten die Informationsersuchen einer zuständigen Behörde eine angemessene Begründung und Informationen über die verfügbaren Rechtsbehelfe enthalten. Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen sollten Kontaktstellen für die Interaktion mit den zuständigen Behörden benennen. Dies könnten elektronische Kontaktstellen sein.
- (62) Die Mitgliedstaaten sollten für die Zwecke der Verordnung eine Kontaktstelle auf Unionsebene benennen. Die Kontaktstelle sollte nach Möglichkeit Mitglied des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen sein. Die Kontaktstelle sollte die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei ihren Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben erleichtern, insbesondere durch Vermittlung gegenüber den Kontaktstellen in anderen Mitgliedstaaten und gegenüber den zuständigen Behörden im eigenen Mitgliedstaat.
- (63) Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Verletzungen der in dieser Verordnung festgelegten Pflichten mit Geldbußen oder finanziellen Sanktionen geahndet werden. Dabei sollten sie Art, Schwere, wiederholtes Auftreten und Dauer

---

Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

der Pflichtverletzung im Hinblick auf das betreffende öffentliche Interesse, Umfang und Art der ausgeübten Tätigkeiten sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Verletzers berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sollte der entscheidenden Bedeutung der in Artikel 7 festgelegten Pflichten für die wirksame Verfolgung der Ziele dieser Verordnung Rechnung getragen werden. Ferner sollten sie berücksichtigen, ob der betreffende Diensteanbieter seine Pflichten nach dieser Verordnung systematisch oder wiederholt verletzt, indem er etwa die Bereitstellung von Informationen für Interessenten verzögert, sowie gegebenenfalls, ob der Anbieter politischer Werbedienstleistungen in mehreren Mitgliedstaaten tätig ist. Finanzielle Sanktionen und Geldbußen müssen in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, unter gebührender Berücksichtigung ausreichender und zugänglicher Verfahrensgarantien verhängt werden und insbesondere sicherstellen, dass die politische Debatte offen und zugänglich bleibt.

- (64) Für die Ausübung der Befugnisse nach dieser Verordnung durch die zuständigen Behörden sollten geeignete Verfahrensgarantien nach Unionsrecht und nationalem Recht gelten, einschließlich wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelfe und ordnungsgemäßer Verfahren.
- (65) Die Mitgliedstaaten sollten die genaue Dauer ihrer Wahlzeiträume, die im Einklang mit ihren Wahltraditionen festgelegt wurde, rechtzeitig vor Beginn des Wahlkalenders veröffentlichen.
- (66) Um die Ziele dieser Verordnung zu erreichen, sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Rechtsakte zu erlassen, zum einen hinsichtlich Artikel 7 Absatz 7, um genauer festzulegen, in welcher Form die Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen in den Transparenzbekanntmachungen nach dem genannten Artikel vorzusehen sind, und zum anderen hinsichtlich Artikel 12 Absatz 8, um genauer festzulegen, in welcher Form die Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen über Targeting vorzusehen sind. Es ist von besonderer Bedeutung, dass die Kommission angemessene Konsultationen, auch mit den von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen, durchführt, die mit den Grundsätzen im Einklang stehen, die in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung niedergelegt wurden. Um insbesondere für eine gleichberechtigte Beteiligung an der Vorbereitung delegierter Rechtsakte zu sorgen, erhalten das Europäische Parlament und der Rat alle Dokumente zur gleichen Zeit wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, und ihre Sachverständigen haben systematisch Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die mit der Vorbereitung der delegierten Rechtsakte befasst sind.
- (67) Innerhalb von zwei Jahren nach jeder Wahl zum Europäischen Parlament sollte die Kommission einen öffentlichen Bericht über die Evaluierung und Überprüfung dieser Verordnung vorlegen. Bei der Ausarbeitung dieses Berichts sollte die Kommission auch die Anwendung dieser Verordnung im Rahmen anderer Wahlen und Referenden in der Union berücksichtigen. In dem Bericht sollten unter anderem die Bestimmungen der Anhänge dieser Verordnung auf ihre weitere Eignung überprüft werden, und es sollte geprüft werden, ob sie überarbeitet werden müssen.
- (68) Ergänzende Pflichten im Zusammenhang mit der Nutzung politischer Werbung durch europäische politische Parteien sind in der Verordnung (EU) Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen festgelegt.

- (69) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen beizutragen und Vorschriften für den Einsatz von Targeting im Rahmen der Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung festzulegen, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip diese Verordnung erlassen. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (70) Diese Verordnung gilt unbeschadet der Vorschriften insbesondere der Richtlinie 2000/31/EG, einschließlich der Vorschriften über die Verantwortlichkeit der Vermittler in den Artikeln 12 bis 15 der genannten Richtlinie in der durch die Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] geänderten Fassung, der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Märkte], der Richtlinie 2002/58/EG und der Verordnung (EU) XXX [Datenschutzverordnung für elektronische Kommunikation] sowie der Richtlinie (EU) 2010/13, der Richtlinie 2000/31/EG, der Richtlinie 2002/58/EG, der Richtlinie 2005/29/EG, der Richtlinie 2011/83/EU, der Richtlinie 2006/114/EG, der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) 2019/1150.
- (71) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde nach Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert und hat am XX.XX 2022 eine Stellungnahme abgegeben —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

## KAPITEL I – ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

### *Artikel 1*

#### **Gegenstand und Anwendungsbereich**

- (1) Mit dieser Verordnung werden festgelegt:
- a) harmonisierte Transparenzpflichten für Anbieter politischer Werbung und damit verbundener Dienstleistungen zur Speicherung, Offenlegung und Veröffentlichung von Informationen, die mit der Erbringung solcher Dienstleistungen in Zusammenhang stehen;
  - b) harmonisierte Vorschriften für den Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Rahmen der Veröffentlichung, Verbreitung oder Förderung politischer Werbung, bei denen personenbezogene Daten verwendet werden.
- (2) Diese Verordnung gilt für politische Werbung, die in der Union ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht oder verbreitet wird oder sich an Einzelpersonen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten richtet, unabhängig vom Ort der Niederlassung des Anbieters der Werbedienstleistungen und unabhängig von den eingesetzten Mitteln.

- (3) Diese Verordnung hat das Ziel,
- a) zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen beizutragen;
  - b) natürliche Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu schützen.
- (4) Diese Verordnung gilt unbeschadet der Vorschriften folgender Rechtsakte:
- a) Richtlinie 2000/31/EG;
  - b) Richtlinie 2002/58/EG und Verordnung (EU) XXX [Datenschutzverordnung für elektronische Kommunikation];
  - c) Richtlinie 2005/29/EG;
  - d) Richtlinie 2006/114/EG;
  - e) Richtlinie 2006/123/EG;
  - f) Richtlinie (EU) 2010/13;
  - g) Richtlinie 2011/83/EU;
  - h) Verordnung (EU) 2019/1150;
  - i) Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste].

## *Artikel 2*

### **Begriffsbestimmungen**

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Dienstleistung“ jede von Artikel 57 AEUV erfasste selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird;
2. „politische Werbung“ die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung oder Verbreitung einer Botschaft mithilfe eines beliebigen Mittels:
  - a) durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen, es sei denn, sie ist rein privater oder rein kommerzieller Natur, oder
  - b) die geeignet ist, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess oder ein Abstimmungsverhalten zu beeinflussen;
3. „politische Anzeige“ einen Fall politischer Werbung;
4. „politischer Akteur“ jeden der folgenden Handelnden:
  - a) eine politische Partei im Sinne des Artikels 2 Nummer 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 oder eine Einrichtung, die direkt oder indirekt mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang steht;
  - b) ein politisches Bündnis im Sinne des Artikels 2 Nummer 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014;
  - c) eine europäische politische Partei im Sinne des Artikels 2 Nummer 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014;



- d) einen Kandidaten für ein Wahlamt auf europäischer, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder für eine der Führungspositionen in einer politischen Partei;
  - e) einen gewählten Amtsträger in einer öffentlichen Einrichtung auf europäischer, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene;
  - f) ein nicht gewähltes Regierungsmitglied auf europäischer, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene;
  - g) eine rechtsfähige oder nicht rechtsfähige Organisation für politische Kampagnen, die gegründet wurde, um bei einer Wahl oder einem Referendum ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen;
  - h) jede natürliche oder juristische Person, die eine der unter den Buchstaben a bis g genannten Personen oder Organisationen vertritt oder in ihrem Namen handelt und damit die politischen Ziele einer dieser Personen oder Organisationen fördert;
5. „politische Werbedienstleistung“ eine Dienstleistung, die aus politischer Werbung besteht, mit Ausnahme eines Online-Vermittlungsdienstes im Sinne des Artikels 2 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2021/XXX [Gesetz über digitale Dienste], der ohne Gegenleistung für die Platzierung, Veröffentlichung oder Verbreitung der betreffenden Botschaft erbracht wird;
  6. „politische Werbekampagne“ die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung oder Verbreitung einer Reihe miteinander verbundener Anzeigen im Rahmen eines Vertrags über politische Werbung auf der Grundlage gemeinsamer Ausarbeitung, gemeinsamen Sponsorings oder gemeinsamer Finanzierung;
  7. „Sponsor“ die natürliche oder juristische Person, in deren Namen eine politische Anzeige ausgearbeitet, platziert, veröffentlicht oder verbreitet wird;
  8. „Verfahren zum Targeting oder Amplifizieren“ Verfahren, die eingesetzt werden, um eine maßgeschneiderte politische Anzeige nur an eine bestimmte Person oder Personengruppe zu richten oder um die Verbreitung, die Reichweite oder die Sichtbarkeit einer politischen Anzeige zu erhöhen;
  9. „Wahlzeitraum“ den Zeitraum vor oder während oder unmittelbar nach einer Wahl oder einem Referendum in einem Mitgliedstaat, während dessen für Wahlkampftätigkeiten besondere Vorschriften gelten;
  10. „relevante Wählerschaft“ die Gesamtheit der Einzelpersonen, die bei der Wahl oder dem Referendum in dem Mitgliedstaat, in dem eine politische Anzeige verbreitet wird, abstimmungsberechtigt sind, wobei es sich um die gesamte Wählerschaft eines Mitgliedstaats handeln kann;
  11. „Herausgeber politischer Werbung“ eine natürliche oder juristische Person, die über ein beliebiges Medium politische Werbung sendet, über eine Schnittstelle bereitstellt oder auf andere Weise öffentlich zugänglich macht;
  12. „Verantwortlicher“ einen Verantwortlichen im Sinne des Artikels 4 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2016/679 oder gegebenenfalls des Artikels 4 Nummer 8 der Verordnung (EU) 2018/1725.

Für die Zwecke des Absatzes 1 Nummer 2 stellen Botschaften aus amtlichen Quellen über die Organisation und die Modalitäten der Teilnahme an Wahlen oder Referenden oder zur Förderung der Teilnahme an Wahlen oder Referenden keine politische Werbung dar.

### *Artikel 3*

#### **Maß an Harmonisierung**

- (1) Die Mitgliedstaaten dürfen nicht aus Gründen der Transparenz 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, wenn den Anforderungen dieser Verordnung genügt worden ist.

## **KAPITEL II – TRANSPARENZPFLICHTEN FÜR POLITISCHE WERBEDIENSTLEISTUNGEN**

### *Artikel 4*

#### **Transparenz**

Politische Werbedienstleistungen werden in transparenter Weise im Einklang mit den in den Artikeln 5 bis 11 und 14 festgelegten Pflichten erbracht.

### *Artikel 5*

#### **Identifizierung politischer Werbedienstleistungen**

- (1) Die Anbieter von Werbedienstleistungen verlangen von Sponsoren und Anbietern von Werbedienstleistungen, die im Namen von Sponsoren handeln, eine Erklärung dazu abzugeben, ob es sich bei der Werbedienstleistung, mit der sie den Diensteanbieter beauftragen, um eine politische Werbedienstleistung im Sinne des Artikels 2 Nummer 5 handelt. Sponsoren und Anbieter von Werbedienstleistungen, die im Namen von Sponsoren handeln, geben eine solche Erklärung ab.
- (2) Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen stellen sicher, dass in den vertraglichen Vereinbarungen über die Erbringung einer politischen Werbedienstleistung festgelegt wird, wie die einschlägigen Bestimmungen dieser Verordnung eingehalten werden.

### *Artikel 6*

#### **Führung von Aufzeichnungen und Übermittlung von Informationen**

- (1) Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen bewahren Informationen, die sie bei der Erbringung ihrer Dienstleistungen sammeln, über Folgendes auf:
  - a) die politische Anzeige oder politische Werbekampagne, mit der die Dienstleistungen in Zusammenhang stehen,

- b) die konkreten Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der politischen Werbung erbracht wurden,
  - c) die Beträge, die sie für die erbrachten Dienstleistungen in Rechnung gestellt haben, und den Wert sonstiger Leistungen, die sie ganz oder teilweise für die erbrachten Dienstleistungen erhalten haben, und
  - d) gegebenenfalls die Identität des Sponsors und seine Kontaktdaten.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Informationen müssen in schriftlicher Form und können in elektronischer Form abgefasst werden. Diese Informationen werden für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem Tag der letzten Ausarbeitung, Platzierung, Veröffentlichung beziehungsweise Verbreitung aufbewahrt.
- (3) Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen stellen sicher, dass die in Absatz 1 genannten Informationen dem Herausgeber politischer Werbung mitgeteilt werden, der die politische Anzeige verbreiten soll, damit die Herausgeber politischer Werbung ihre Pflichten nach dieser Verordnung erfüllen können. Diese Informationen werden zeitnah und genau im Einklang mit bewährten Verfahren und branchenüblichen Standards – soweit technisch möglich – im Wege eines standardisierten automatisierten Verfahrens übermittelt.

## *Artikel 7*

### **Transparenzanforderungen an jede politische Anzeige**

- (1) Im Rahmen der Erbringung politischer Werbedienstleistungen ist jede politische Anzeige mit den folgenden Informationen bereitzustellen, die in klarer, hervorgehobener und eindeutiger Weise erscheinen müssen:
- a) eine Erklärung, dass es sich um eine politische Anzeige handelt;
  - b) die Identität des Sponsors der politischen Anzeige und der Einrichtung, die den Sponsor letztlich kontrolliert;
  - c) eine Transparenzbekanntmachung, die es ermöglicht, den breiteren Kontext der politischen Anzeige und ihre Ziele zu verstehen, oder einen klaren Hinweis darauf, wo sie leicht abgerufen werden kann.

In diesem Zusammenhang nutzen Herausgeber politischer Werbung Techniken für eine effiziente und auffällige Kennzeichnung, die es ermöglichen, die politische Anzeige leicht als solche zu erkennen, und stellen sicher, dass die Kennzeichnung im Falle einer weiteren Verbreitung der politischen Anzeige erhalten bleibt.

- (2) Die Transparenzbekanntmachung muss in jede politische Anzeige aufgenommen werden oder leicht von dieser aus abzurufen sein und die folgenden Informationen enthalten:
- a) die Identität des Sponsors und Kontaktdaten;
  - b) den Zeitraum, in dem die politische Anzeige veröffentlicht und verbreitet werden soll;

- c) unter anderem auf der Grundlage der nach Artikel 6 Absatz 3 erhaltenen Informationen Angaben zu den aggregierten Beträgen oder sonstigen Leistungen, die ganz oder teilweise für die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung der betreffenden Anzeige und gegebenenfalls der politischen Werbekampagne entgegengenommen wurden, und deren Quellen;
  - d) gegebenenfalls die Angabe der Wahlen oder Referenden, mit denen die Anzeige in Zusammenhang steht;
  - e) gegebenenfalls Links zu Online-Archiven für Werbung;
  - f) Informationen darüber, wie die in Artikel 9 Absatz 1 vorgesehenen Verfahren zu nutzen sind.
  - g) Die in die Transparenzbekanntmachung aufzunehmenden Informationen werden unter Verwendung der in Anhang I aufgeführten spezifischen Datenfelder bereitgestellt.
- (3) Die Herausgeber politischer Werbung unternehmen zumutbare Anstrengungen, um zu gewährleisten, dass die in den Absätzen 1 und 2 genannten Informationen vollständig sind, und stellen die politische Anzeige nicht bereit, wenn sie feststellen, dass dies nicht der Fall ist.
  - (4) Die Transparenzbekanntmachungen werden auf dem neuesten Stand gehalten und in einem Format vorgelegt, das leicht zugänglich und maschinenlesbar – soweit technisch möglich –, deutlich sichtbar und benutzerfreundlich ist, auch durch Verwendung einfacher Sprache. Die Informationen werden von dem Herausgeber politischer Werbung mit der politischen Anzeige von deren erster Veröffentlichung bis ein Jahr nach deren letzter Veröffentlichung veröffentlicht.
  - (5) Die Herausgeber politischer Werbung bewahren ihre Transparenzbekanntmachungen zusammen mit etwaigen Änderungen nach Ende des in Absatz 4 genannten Zeitraums fünf Jahre lang auf.
  - (6) Herausgeber politischer Werbung, bei denen es sich um sehr große Online-Plattformen im Sinne des Artikels 25 der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] handelt, stellen sicher, dass die von ihnen nach Artikel 30 der genannten Verordnung [Gesetz über digitale Dienste] bereitgestellten Archive für jede politische Anzeige im Archiv die in Absatz 2 genannten Informationen bereitstellen.
  - (7) Die Mitgliedstaaten, einschließlich der zuständigen Behörden, und die Kommission fördern unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale der beteiligten einschlägigen Diensteanbieter und der besonderen Bedürfnisse von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie 2013/34/EU die Ausarbeitung von Verhaltensregeln, die zur ordnungsgemäßen Anwendung dieses Artikels beitragen sollen.
  - (8) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 19 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Anhang I durch Hinzufügung, Änderung oder Streichung von Elementen der Liste der nach Absatz 2 bereitzustellenden Informationen zu ändern, wenn eine solche Änderung angesichts technologischer Entwicklungen notwendig ist, um den breiteren Kontext der politischen Anzeige und ihre Ziele zu verstehen.

## Artikel 8

### **Regelmäßige Berichterstattung über politische Werbedienstleistungen**

- (1) Erbringen Herausgeber von Werbung politische Werbedienstleistungen, so nehmen sie Informationen über die Beträge oder den Wert sonstiger Leistungen, die sie ganz oder teilweise für diese Dienstleistungen, einschließlich des Einsatzes von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren, erhalten haben, aggregiert nach Kampagne als Teil ihres Lageberichts im Sinne des Artikels 19 der Richtlinie 2013/34/EU in ihre Jahresabschlüsse auf.
- (2) Absatz 1 gilt nicht für Unternehmen, die unter Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 2013/34/EU fallen.

## Artikel 9

### **Hinweis auf möglicherweise unzulässige politische Anzeigen**

- (1) Erbringen Herausgeber von Werbung politische Werbedienstleistungen, so richten sie Verfahren ein, die es Einzelpersonen ermöglichen, ihnen unentgeltlich zu melden, dass eine bestimmte von ihnen veröffentlichte Anzeige nicht dieser Verordnung entspricht.
- (2) Die Informationen darüber, wie politische Anzeigen nach Absatz 1 zu melden sind, müssen benutzerfreundlich und leicht zugänglich sein, auch von der Transparenzbekanntmachung aus.
- (3) Die Herausgeber politischer Werbung ermöglichen die Übermittlung der in Absatz 1 genannten Informationen auf elektronischem Wege. Der Herausgeber politischer Werbung unterrichtet die Einzelpersonen über die Folgemaßnahmen, die im Anschluss an die in Absatz 1 genannte Meldung getroffen wurden.
- (4) Sich wiederholende Meldungen nach Absatz 1, die dieselbe Anzeige oder Werbekampagne betreffen, können gemeinsam beantwortet werden, auch durch Hinweis auf eine Bekanntmachung auf der Website des betreffenden Herausgebers politischer Werbung.

## Artikel 10

### **Übermittlung von Informationen an die zuständigen Behörden**

- (1) Die zuständigen nationalen Behörden sind befugt, einen Anbieter politischer Werbedienstleistungen um Übermittlung der in den Artikeln 6, 7 und 8 genannten Informationen zu ersuchen. Die übermittelten Informationen müssen vollständig, genau und vertrauenswürdig sein und in einem klaren, kohärenten, konsolidierten und verständlichen Format bereitgestellt werden. Soweit technisch möglich, werden die Informationen in einem maschinenlesbaren Format übermittelt.



Das Ersuchen muss Folgendes enthalten:

- a) eine Begründung, aus der hervorgeht, für welchen Zweck die Informationen angefordert werden und warum das Ersuchen erforderlich und angemessen ist, es sei denn, das Ersuchen dient der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten, soweit die Begründung des Ersuchens diesen Zweck gefährden würde;
  - b) Informationen über die Rechtsbehelfe, die dem betreffenden Diensteanbieter und dem Sponsor der politischen Werbedienstleistung zur Verfügung stehen.
- (2) Nach Eingang eines Ersuchens nach Absatz 1 bestätigen die Anbieter politischer Werbedienstleistungen innerhalb von zwei Arbeitstagen den Eingang des Ersuchens und unterrichten die Behörde über die Schritte, die unternommen wurden, um dem Ersuchen zu entsprechen. Der betreffende Diensteanbieter stellt die angeforderten Informationen innerhalb von zehn Arbeitstagen zur Verfügung.
- (3) Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen benennen eine Kontaktstelle für die Interaktion mit den zuständigen nationalen Behörden. Anbieter politischer Werbedienstleistungen, bei denen es sich um KMU im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie 2013/34/EU handelt, können eine externe natürliche Person als Kontaktstelle benennen.

## *Artikel 11*

### **Übermittlung von Informationen an andere Interessenten**

- (1) Die Anbieter politischer Werbedienstleistungen treffen geeignete Maßnahmen, um die in Artikel 6 genannten Informationen auf Ersuchen unentgeltlich an Interessenten zu übermitteln.
- Handelt es sich bei dem Anbieter politischer Werbedienstleistungen um einen Herausgeber politischer Werbung, so trifft er auch geeignete Maßnahmen, um die in Artikel 7 genannten Informationen auf Ersuchen unentgeltlich an Interessenten zu übermitteln.
- (2) Interessenten, die um Übermittlung von Informationen nach Absatz 1 ersuchen, müssen von geschäftlichen Interessen unabhängig sein und unter eine oder mehrere der folgenden Kategorien fallen:
- a) zugelassene Forscher im Sinne des Artikels 31 der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste],
  - b) Mitglieder einer nach nationalem Recht oder Unionsrecht zugelassenen Organisation der Zivilgesellschaft, deren satzungsmäßige Ziele der Schutz und die Förderung des öffentlichen Interesses sind,
  - c) politische Akteure, die nach nationalem Recht zugelassen sind, oder
  - d) nationale oder internationale Wahlbeobachter, die in einem Mitgliedstaat akkreditiert sind.

Zu diesen Interessenten gehören auch Journalisten, die in einem Mitgliedstaat von nationalen, europäischen oder internationalen Einrichtungen akkreditiert wurden.

- (3) Nach Eingang des Ersuchens eines Interessenten bemüht sich der Diensteanbieter nach besten Kräften, die angeforderten Informationen oder seine begründete Antwort nach Absatz 5 innerhalb eines Monats bereitzustellen.
- (4) Bei der Zusammenstellung der nach Absatz 1 bereitzustellenden Informationen kann der Diensteanbieter die betreffenden Beträge aggregieren oder als Spanne angeben, soweit dies für den Schutz seiner berechtigten geschäftlichen Interessen erforderlich ist.
- (5) Sind Ersuchen nach Absatz 1 offenkundig unbegründet, unklar oder exzessiv, insbesondere wegen mangelnder Klarheit, so kann der Diensteanbieter ihre Beantwortung ablehnen. In diesem Fall übermittelt der betreffende Diensteanbieter dem Interessenten, der das Ersuchen gestellt hat, eine begründete Antwort.
- (6) Wiederholen sich Ersuchen nach Absatz 1 und verursacht ihre Bearbeitung erhebliche Kosten, so kann der Diensteanbieter eine vertretbare, angemessene Gebühr in Rechnung stellen, die in keinem Fall die Verwaltungskosten für die Bereitstellung der angeforderten Informationen übersteigen darf.
- (7) Die Diensteanbieter tragen die Beweislast dafür, dass ein Ersuchen offenkundig unbegründet, unklar oder exzessiv ist oder dass sich Ersuchen wiederholen und ihre Bearbeitung erhebliche Kosten verursacht.

## **KAPITEL III – TARGETING UND AMPLIFIZIEREN POLITISCHER WERBUNG**

### *Artikel 12*

#### **Spezielle Anforderungen in Bezug auf das Targeting und Amplifizieren**

- (1) Verfahren zum Targeting oder Amplifizieren, die im Zusammenhang mit politischer Werbung mit einer Verarbeitung personenbezogener Daten nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 einhergehen, sind verboten.
- (2) Das Verbot gemäß Satz 1 gilt nicht für Situationen nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben a und d der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben a und d der Verordnung (EU) 2018/1725.
- (3) Beim Einsatz von Verfahren zum Targeting und Amplifizieren im Zusammenhang mit politischer Werbung, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, müssen die Verantwortlichen neben den Anforderungen der Verordnung (EU) 2016/679 beziehungsweise der Verordnung (EU) 2018/1725 die folgenden Anforderungen erfüllen und:
  - a) eine interne Politik annehmen und umsetzen, in der in klarer und leichter Sprache insbesondere der Einsatz dieser Verfahren dargelegt ist, um gezielt Einzelpersonen zu erreichen oder Inhalte zu amplifizieren, und diese Politik für einen Zeitraum von fünf Jahren durchführen;

- b) Protokolle über den Einsatz von Verfahren zum Targeting und zum Amplifizieren führen unter Angabe der einschlägigen Mechanismen, verwendeten Techniken und Parameter und Quellen der verwendeten personenbezogenen Daten;
  - c) zusammen mit der politischen Anzeige zusätzliche Informationen darlegen, die notwendig sind, damit die betroffene Person die zugrunde liegende Logik und die wichtigsten Parameter des eingesetzten Verfahrens sowie die Verwendung von Daten Dritter und zusätzlicher Analysetechniken nachvollziehen kann. Diese Informationen umfassen die in Anhang II aufgeführten Punkte.
- (4) Herausgeber politischer Werbung, die Verfahren zum Targeting und zum Amplifizieren einsetzen, müssen in der nach Artikel 7 vorgeschriebenen Transparenzbekanntmachung die Informationen nach Absatz 3 Buchstabe c und einen Link zu der in Absatz 3 Buchstabe a genannten Politik angeben. Handelt es sich bei dem Verantwortlichen nicht um den Herausgeber der Werbung, so übermittelt der Verantwortliche dem Herausgeber die interne Politik oder einen Hinweis darauf.
  - (5) Herausgeber politischer Werbung, die Verfahren zum Targeting oder zum Amplifizieren nach Absatz 3 einsetzen, müssen in der bzw. zusammen mit der Anzeige und in der nach Artikel 7 geforderten Transparenzbekanntmachung auf wirksame Mittel hinweisen, die Einzelpersonen bei der Ausübung ihrer Rechte gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 unterstützen.
  - (6) Informationen im Einklang mit dieser Bestimmung müssen in einem leicht zugänglichen Format und – sofern technisch machbar – maschinenlesbar, deutlich sichtbar und benutzerfreundlich, einschließlich durch Verwendung einfacher Sprache, bereitgestellt werden.
  - (7) Anbieter von Werbedienstleistungen müssen dem Verantwortlichen erforderlichenfalls die Informationen übermitteln, die dieser benötigt, um den Pflichten nach Absatz 3 nachzukommen.
  - (8) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 19 delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Anhang II durch Änderung oder Streichung von Elementen der Liste der nach Absatz 3 Buchstabe c bereitzustellenden Informationen zu ändern, die sich angesichts technologischer Entwicklungen in der einschlägigen wissenschaftlichen Forschung und von Entwicklungen bei der Aufsicht durch die zuständigen Behörden und in einschlägigen Leitlinien durch die zuständigen Behörden ergeben.

### *Artikel 13*

#### **Übermittlung von Informationen im Zusammenhang mit dem Targeting oder dem Amplifizieren an andere Interessenten**

- (1) Der in Artikel 12 genannte Verantwortliche ergreift geeignete Maßnahmen, um auf Ersuchen von Interessenten im Einklang mit Artikel 11 Absatz 1 die Informationen nach Artikel 12 zu übermitteln.
- (2) Artikel 11 Absätze 2 bis 7 gelten entsprechend.

## KAPITEL IV – ÜBERWACHUNG UND DURCHSETZUNG

### Artikel 14

#### Bevollmächtigter Vertreter

- (1) Diensteanbieter, die politische Werbedienstleistungen in der Union anbieten, jedoch nicht in der Union ansässig sind, müssen schriftlich eine natürliche oder juristische Person als ihren bevollmächtigten Vertreter in einem der Mitgliedstaaten, in dem sie ihre Dienste anbieten, benennen.
- (2) Dieser bevollmächtigte Vertreter ist dafür verantwortlich, die Pflichten des Diensteanbieters, den er vertritt, nach dieser Verordnung zu erfüllen, und er ist als Empfänger für die gesamte Kommunikation mit dem entsprechenden Diensteanbieter nach dieser Verordnung einzusetzen. Jegliche Kommunikation mit dem bevollmächtigten Vertreter gilt als Kommunikation mit dem vertretenen Diensteanbieter.

### Artikel 15

#### Zuständige Behörden und Kontaktstellen

- (1) Die Aufsichtsbehörden nach Artikel 51 der Verordnung (EU) 2016/679 oder Artikel 52 der Verordnung (EU) 2018/1725 sind in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Überwachung der Anwendung von Artikel 12 dieser Verordnung verantwortlich. Artikel 58 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 gelten sinngemäß. Kapitel VII der Verordnung (EU) 2016/679 findet Anwendung auf Maßnahmen nach Artikel 12 dieser Verordnung.
- (2) Die Mitgliedstaaten benennen die zuständigen Behörden, die die Einhaltung der Pflichten nach den Artikeln 5 bis 11 und 14 dieser Verordnung durch Vermittler im Sinne der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] überwachen. Die nach der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] benannten zuständigen Behörden können auch eine der zuständigen Behörden sein, die die Erfüllung der Pflichten der Online-Vermittlungsdienste nach den Artikeln 5 bis 11 und 14 dieser Verordnung überwachen. Der Koordinator für digitale Dienste nach Artikel 38 der Verordnung (EU) 2021/xxx ist in jedem Mitgliedstaat dafür verantwortlich, die Koordinierung der Vermittler nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2021/xxx [Gesetz über digitale Dienste] auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Artikel 45 Absätze 1 bis 4 und Artikel 46 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/xx [Gesetz über digitale Dienste] findet im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Verordnung auf die Vermittler Anwendung.
- (3) Jeder Mitgliedstaat benennt eine oder mehrere zuständige Behörden, die für die Anwendung und Durchsetzung der in den Absätzen 1 und 2 nicht genannten Aspekte dieser Verordnung zuständig sind. Jede nach diesem Absatz benannte zuständige Behörde ist vollständig unabhängig vom Sektor, von Interventionen von außen oder

von politischem Druck. Sie übernimmt vollständig unabhängig die wirksame Aufsicht und trifft die erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Verordnung zu gewährleisten.

- (4) Die in Absatz 3 genannten zuständigen Behörden sind bei der Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben im Zusammenhang mit dieser Verordnung befugt von Anbietern politischer Werbedienstleistungen den Zugang zu Daten, Dokumenten oder anderen notwendigen Informationen für die Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben anzufordern.
- (5) Die in Absatz 3 genannten zuständigen Behörden haben bei der Ausübung ihrer Durchsetzungsbefugnisse im Zusammenhang mit dieser Verordnung die Befugnis:
  - a) Anbieter politischer Werbedienstleistungen zu warnen, wenn sie ihre Pflichten nach Maßgabe dieser Verordnung nicht erfüllen,
  - b) eine Erklärung zu veröffentlichen, in der die Art des Verstoßes sowie die juristische(n) und natürliche(n) Person(en) genannt wird bzw. werden, die für den Verstoß gegen eine in diesen Verordnungen festgelegte Verpflichtung verantwortlich ist bzw. sind;
  - c) Geldbußen und finanzielle Sanktionen zu verhängen.
- (6) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, insbesondere im Rahmen nationaler Wahlnetze, um einen schnellen und gesicherten Austausch von Informationen über Fragen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben nach dieser Verordnung zu erleichtern, unter anderem durch die gemeinsame Feststellung von Verstößen, den Austausch von Erkenntnissen und Fachwissen und Kontakte bei der Anwendung und Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften.
- (7) Jeder Mitgliedstaat benennt für die Zwecke der Verordnung eine zuständige Behörde als Kontaktstelle auf Unionsebene.
- (8) Wenn ein Anbieter politischer Werbedienstleistungen seine Dienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat erbringt oder wenn er sein Hauptniederlassung oder einen Vertreter in einem Mitgliedstaat hat, jedoch seine Haupttätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat erbringt, so arbeiten die zuständige Behörde des Mitgliedstaats der Hauptniederlassung oder einer anderen Niederlassung oder des Vertreters und die zuständigen Behörden der betreffenden anderen Mitgliedstaaten zusammen und unterstützen einander. Sofern diese Zusammenarbeit nicht bereits durch Unionsrecht geregelt ist, umfasst sie Folgendes:
  - a) über die Absatz 7 genannte Kontaktstelle unterrichten die zuständigen Behörden, die in einem Mitgliedstaat Aufsichts- oder Durchsetzungsmaßnahmen wahrnehmen, die zuständigen Behörden in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten über die ergriffenen Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen und deren Folgemaßnahmen und konsultieren sie zu diesen;
  - b) über die Absatz 7 genannte Kontaktstelle kann eine zuständige Behörde, in begründeter gerechtfertigter und verhältnismäßiger Weise eine andere zuständige Behörde um Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen ersuchen, wenn diese geeigneter ist, die in den Absätzen 4 und 5 genannten Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen; sowie
  - c) auf begründetes Ersuchen einer anderen zuständigen Behörde leistet eine zuständige Behörde der ersuchenden Behörde Unterstützung, damit die in den



Absätzen 4 und 5 genannten Aufsichts- oder Durchsetzungsmaßnahmen wirksam, effizient und kohärent durchgeführt werden können. Die auf diese Weise ersuchte zuständige Behörde muss über die in Absatz 7 genannten Kontaktstellen innerhalb einer der Dringlichkeit des Ersuchens entsprechenden Frist antworten und die angeforderten Informationen zur Verfügung stellen oder mitteilen, dass sie die Voraussetzungen für die Beantragung von Amtshilfe nach dieser Verordnung für nicht erfüllt hält. Alle Informationen, die im Zusammenhang mit einem Amtshilfeersuchen und geleisteter Amtshilfe gemäß diesem Artikel ausgetauscht werden, dürfen nur im Zusammenhang mit den Zwecken des Ersuchens verwendet werden.

- (9) Die Kontaktstellen treten regelmäßig auf Unionsebene im Rahmen des europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen zusammen, um den schnellen und gesicherten Austausch von Informationen über Fragen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben nach dieser Verordnung zu erleichtern.

## *Artikel 16*

### **Sanktionen**

- (1) Die Mitgliedstaaten legen im Zusammenhang mit den Artikeln 5 bis 11, 13 und 14 Vorschriften über Sanktionen, einschließlich Geldbußen und finanzielle Sanktionen für Anbieter politischer Werbedienstleistungen fest, die in ihrer Rechtshoheit gegen die vorliegende Verordnung verstoßen; diese müssen in jedem Fall wirksam, angemessen und abschreckend sein.
- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften innerhalb von zwölf Monaten nach dem Inkrafttreten der Verordnung mit und melden ihr unverzüglich nachfolgende Änderungen.
- (3) Bei der Entscheidung über die Art und die Höhe der Sanktionen wird in jedem Einzelfall Folgendes gebührend berücksichtigt:
- Art, Schwere und Dauer des Verstoßes;
  - Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit des Verstoßes;
  - Maßnahmen zur Schadensbegrenzung;
  - jegliche vorausgehenden Verstöße und jegliche anderen erschwerenden oder mildernden Umstände im jeweiligen Fall sowie
  - der Umfang der Zusammenarbeit mit der zuständigen Behörde.
- (4) Verstöße gegen Artikel 7 gelten als besonders schwerwiegend, wenn sie politische Werbung betreffen, die während eines Wahlzeitraums veröffentlicht oder verbreitet wird und sich an die Bürger in dem Mitgliedstaat richtet, in dem die betreffende Wahl organisiert wird.
- (5) Wenn ein Diensteanbieter vorsätzlich oder fahrlässig mit derselben oder verbundener politischer Werbung gegen die Bestimmungen dieser Verordnung verstößt, muss der Gesamtbetrag der Geldbuße ausreichend angepasst werden können, um allen einschlägigen Faktoren Rechnung zu tragen. Wird in mehrfacher Hinsicht gegen die Verordnung verstoßen, muss sich dies im Gesamtbetrag der Geldbuße unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit widerspiegeln.

- (6) Bei Verstößen gegen die Pflichten nach Artikel 12 können die Aufsichtsbehörden nach Artikel 51 der Verordnung (EU) 2016/679 innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs Geldbußen im Einklang mit Artikel 83 der Verordnung (EU) 2016/679 bis zu dem in Artikel 83 Absatz 5 der Verordnung genannten Betrag verhängen.
- (7) Bei Verstößen gegen die Pflichten nach Artikel 12 kann die Aufsichtsbehörde nach Artikel 52 der Verordnung (EU) 2018/1725 innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs Geldbußen im Einklang mit Artikel 66 der Verordnung (EU) 2018/1725 bis zu dem in Artikel 66 Absatz 3 der Verordnung genannten Betrag verhängen.

#### *Artikel 17*

#### **Veröffentlichung von Wahlzeiträumen**

Die Mitgliedstaaten veröffentlichen die Daten ihrer nationalen Wahlzeiträume an leicht zugänglicher Stelle und mit angemessener Bezugnahme auf diese Verordnung.

## **KAPITEL V – SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

#### *Artikel 18*

#### **Bewertung und Überprüfung**

Innerhalb von zwei Jahren nach jeder Wahl zum Europäischen Parlament und erstmals bis spätestens 31. Dezember 2026 legt die Kommission einen Bericht über die Bewertung und Überprüfung dieser Verordnung vor. Mit diesem Bericht wird die Notwendigkeit einer Änderung geprüft. Der Bericht wird veröffentlicht.

#### *Artikel 19*

#### **Ausübung der Befugnisübertragung**

- (1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
- (2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 7 Absatz 8 und Artikel 12 Absatz 8 wird der Kommission für einen Zeitraum von [bis zur Bewertung der Anwendung dieser Verordnung zwei Jahre nach den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament] übertragen.
- (3) Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 7 Absatz 8 und Artikel 12 Absatz 8 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss genannten Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen

späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.

- (4) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (5) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 7 Absatz 8 oder Artikel 12 Absatz 8 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

## *Artikel 20*

### **Inkrafttreten und Geltungsbeginn**

- (1) Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.
- (2) Sie gilt ab dem 1. April 2023.
- (3) Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
*Der Präsident*

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*



Brüssel, den 25.11.2021  
COM(2021) 731 final

ANNEXES 1 to 2

## **ANHÄNGE**

**des Vorschlags für eine**

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung**

{SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final} - {SWD(2021) 356 final}

## ANHANG I

### **Informationen, die nach Artikel 7 Absatz 2 zu übermitteln sind**

- a) wenn die Transparenzbekanntmachung nicht Teil der Anzeige selbst ist: ein Beispiel/eine Wiedergabe der politischen Anzeige oder einen Link darauf,
- b) die Identität und der Ort der Niederlassung des Sponsors, in dessen Namen die Anzeige verbreitet wird, einschließlich des Namens, der Anschrift, der Telefonnummer und der E-Mail-Adresse, sowie die Angabe, ob es sich um eine natürliche oder juristische Person handelt,
- c) der Zeitraum, in dem die politische Anzeige verbreitet wird, und gegebenenfalls die Angabe, dass dieselbe Anzeige in der Vergangenheit bereits verbreitet wurde, falls dies dem Herausgeber bekannt ist,
- d) gegebenenfalls die Wahl, mit der die Anzeige im Zusammenhang steht,
- e) der vorläufige aggregierte Betrag, der für die jeweilige Anzeige, bzw. gegebenenfalls für die jeweilige Werbekampagne, einschließlich der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung der politischen Anzeigen, aufgewendet wurde, und der Wert der Gegenleistungen, die teilweise oder vollständig dafür bezogen wurden, sowie der tatsächlich verausgabte Betrag und der Wert der Gegenleistungen, sobald sie bekannt sind,
- f) die Quellen der für die jeweilige Werbekampagne, einschließlich der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung der politischen Anzeigen, verwendeten Mittel,
- g) aussagekräftige Informationen über die Methode, die für die Berechnung der Beträge und Werte gemäß Buchstabe e verwendet wurde,
- h) wenn es sich bei dem Herausgeber um eine sehr große Online-Plattform handelt: ein Link zur Fundstelle der Anzeige im Werbearchiv des Herausgebers
- i) wenn die Anzeige mit bestimmten Wahlen oder Referenden im Zusammenhang steht: Links zu offiziellen Informationen über die Modalitäten der Teilnahme an den betreffenden Wahlen oder Referenden,
- j) Informationen über den nach Artikel 9 eingerichteten Mechanismus.



## ANHANG II

### **Informationen, die nach Artikel 12 Absatz 3 zu übermitteln sind**

- a) die jeweiligen Zielgruppen, einschließlich der Parameter zur Bestimmung der Empfänger, an die die Werbung verbreitet wird, mit der gleichen Detailgenauigkeit wie sie für das Targeting verwendet wird, die Kategorien personenbezogener Daten, die für das Targeting und die Amplifikation verwendet werden, die Targeting- und Amplifikationsziele, die Mechanismen und Logik einschließlich der Inklusions- und Ausschlussparameter und der Gründe für die Auswahl dieser Parameter,
- b) den Verbreitungszeitraum, die Zahl der Einzelpersonen, die die Anzeige erhalten und die Angabe der Größe der Zielgruppe innerhalb der relevanten Wählerschaft,
- c) die Quelle für die unter Buchstabe a genannten personenbezogenen Daten, einschließlich Informationen darüber, dass die personenbezogenen Daten erhoben, abgeleitet oder von einem Dritten bezogen wurden, sowie dessen Identität und ein Verweis auf dessen Datenschutzerklärung für die betreffende Verarbeitung,
- d) ein Verweis auf die effektiven Mittel, wie Einzelpersonen im Zusammenhang mit Targeting und Amplifikation politischer Werbung auf der Grundlage ihrer personenbezogenen Daten ihre Rechte nach der Verordnung (EU) 2016/679 bzw. der Verordnung (EU) 2018/1725 wahrnehmen können.