

Bericht

des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (403 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem ein Politische-Werbung-Gesetz erlassen wird sowie das KommAustria-Gesetz und das Mediengesetz geändert werden

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Die Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (im Folgenden: Verordnung) ist verbindlich und gilt im Wesentlichen ab dem 10. Oktober 2025 unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Durch die unter der CELEX-Nummer 32024R0900 erfasste Verordnung soll in der gesamten Europäischen Union ein „einheitliches und hohes Maß an Transparenz“ bei sogenannten „politischen Werbedienstleistungen“ sichergestellt werden. Unterschiede, die den freien Verkehr damit verbundener Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes einschränken, sollen durch harmonisierte Vorschriften für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen, einschließlich Transparenz- und entsprechender Sorgfaltspflichten für „Sponsoren“ (Auftraggeber), „Anbieter“ und „Herausgeber“ politischer Werbedienstleistungen verhindert werden. Damit soll ein einheitlicher Schutz der Rechte von Personen und die Überwachung des Binnenmarkts auf der Grundlage von Art. 114 AEUV garantiert werden. Zudem soll der Informationsmanipulation und der Beeinflussung politischer Werbung entgegengetreten werden. Politische Anzeigen sollen eindeutig als solche identifizierbar sein.

Nach Art. 22 der Verordnung sind die zuständigen Behörden und eine nationale Kontaktstelle zu benennen. Nach Art. 22 Abs. 1 der Verordnung sind die Aufgaben nach den Art. 18 und 19 von den Aufsichtsbehörden nach Art. 51 der Verordnung (EU) 2016/679 – in Österreich die Datenschutzbehörde und das Parlamentarische Datenschutzkomitee – oder vom Europäischen Datenschutzbeauftragten nach Art. 52 der Verordnung (EU) 2018/1725 zu vollziehen. Nach Art. 22 Abs. 3 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten nationale Behörden zu benennen, die die Aufgaben nach den Art. 7 bis 17 und 21 dieser Verordnung übernehmen. Nach Art. 22 Abs. 4 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten eine oder mehrere Behörden zu benennen, die die Aufgaben der in den Art. 22 Abs. 1 und 3 dieser Verordnung nicht genannten Aspekte dieser Verordnung übernehmen. Diese zuständigen Behörden können sich von den in den Art. 22 Abs. 1 und 3 dieser Verordnung genannten Behörden unterscheiden und mit den in Art. 30 der Richtlinie 2010/13/EU idF der Richtlinie (EU) 2018/1808 genannten Behörden identisch sein. In Österreich ist die nach dem KommAustria-Gesetz, BGBl. I Nr. 32/2001 eingerichtete Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) auch zur Vollziehung der diese Richtlinie, die sogenannte Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie, umsetzenden Bestimmungen zuständig.

In Bezug auf EU-Verordnungen hat der EuGH festgestellt, dass ein prinzipielles unionsrechtliches Verbot der Änderung, Ergänzung oder Präzisierung durch verbindliches innerstaatliches Recht besteht (EuGH 18.2.1970, Rs. 40/69, Bollmann, Rz. 4; 31.1.1978, Rs. 94/77, Zerbone, Rz. 22/27). Der Umstand, dass eine Regelung in einem unmittelbar anwendbaren Unionsrechtsakt enthalten ist, bedeutet gleichwohl nicht notwendigerweise, dass jede nationale Maßnahme in diesem Bereich verboten wäre (EuGH 21.12.2011, Rs. C-316/10, Danske Svineproducenter, Rz. 42). Insb. dürfen nach der Rechtsprechung staatliche Vorschriften im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für die Adressaten bestimmte Punkte der EU-Verordnungen wiederholen (EuGH 28.3.1985, Rs. 272/83, Kommission/Italien, Rz. 27). Durchführungsmaßnahmen wie etwa im vorliegenden Fall betreffend

Behördenzuständigkeit und Verwaltungsstrafen sind zulässig und mitunter auch unionsrechtlich geboten. Die innerstaatliche Durchführung hat sich allerdings zwingend auf jene Bereiche zu beschränken, die durch die Verordnung nicht determiniert und zum innerstaatlichen Vollzug erforderlich sind. Zuletzt wurden diese Grundsätze vom EuGH im Urteil vom 25.11.2021, Rs. C-372/20, Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien, Rz. 47 f, in Erinnerung gerufen:

„47 Insoweit erscheint es angebracht, darauf hinzuweisen, dass [...] Verordnungen zwar aufgrund ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Unionsrechts im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen haben, ohne dass nationale Durchführungsmaßnahmen erforderlich wären, es jedoch vorkommen kann, dass manche Verordnungsbestimmungen [...] des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten bedürfen [...]

48 Die Mitgliedstaaten können [solche] Maßnahmen [...] dann erlassen, wenn sie deren unmittelbare Anwendbarkeit nicht vereiteln, deren gemeinschaftliche Natur nicht verbergen und die Ausübung des durch die betreffende Verordnung verliehenen Ermessens innerhalb der Grenzen dieser Vorschriften konkretisieren [...].“

Im Detail betrachtet konzentriert sich der Anwendungsbereich der Verordnung im Wesentlichen auf folgende Aspekte:

- Sicherstellung der umfassenden Transparenz und Einführung von dafür erforderlichen Informations- und Sorgfaltspflichten für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen sowie für sogenannte „Sponsoren“ und „Herausgeber“ (insb. Art. 6 bis 14 der Verordnung)

Die Transparenz- und Sorgfaltspflichten umfassen insb. die Erhebung, Offenlegung und Veröffentlichung von Informationen, die mit der Erbringung politischer Dienstleistungen im Binnenmarkt in Zusammenhang stehen. Jede politische Werbedienstleistung ist in transparenter Weise unter Einhaltung der Bestimmungen über die Vollständigkeit und Richtigkeit von Informationen über die Details einer Werbemaßnahme zu erbringen. Dabei umfasst Art. 8 einen Kriterienkatalog für die Beurteilung, ob eine bestimmte Botschaft politische Werbung darstellt. Art. 9 beinhaltet die Verpflichtung zur Führung von Aufzeichnungen über die relevanten Informationen im Zusammenhang mit einer politischen Anzeige, wie etwa die konkreten Dienstleistungen, die in diesem Kontext erbracht wurden oder die Beträge, die dafür in Rechnung gestellt wurden oder etwa auch die Daten des „Sponsors“. Art. 10 der Verordnung soll sicherstellen, dass die Herausgeber politischer Werbung (vgl. dazu die Beschreibung der Definitionen nachfolgend bei § 1) über alle Informationen verfügen, die sich für die von ihnen vorzunehmende Kennzeichnung jeder politischen Anzeige benötigen. Demgegenüber regelt Art. 11 der Verordnung, welche Kennzeichnung der Herausgeber sicherstellen muss, während der Inhalt der gemeinsam mit der Kennzeichnung erforderlichen „Transparenzbekanntmachung“ in Art. 12 der Verordnung normiert ist.

- Spezielle Anforderungen in Bezug auf das Targeting und die Anzeigenschaltung im Zusammenhang mit politischer Werbung im Internet (Art. 18 der Verordnung)

Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, die ein Profiling unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne der Verordnungen (EU) 2016/679 und (EU) 2018/1725 umfassen, sind im Zusammenhang mit politischer Werbung untersagt. Der Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, bei denen es sich nicht um besondere Kategorien personenbezogener Daten handelt (vgl. ErwG 77), ist im Zusammenhang mit politischer Werbung nur zulässig, wenn sie auf personenbezogenen Daten beruht, die von den betroffenen Personen erhoben wurden, und wenn die betroffene Person ihre ausdrückliche Einwilligung in die gesonderte Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke der politischen Werbung gegeben hat. Art. 18 der Verordnung (vgl. dessen Abs. 3) gilt hingegen unter spezifischen Bedingungen nicht für Mitteilungen politischer Parteien, Verbände oder anderer gemeinnütziger Einrichtungen an ihre Mitglieder noch für Mitteilungen (zB Newsletter), die mit deren politischer Tätigkeit in Verbindung stehen. Diesbezüglich ist besonders auf ErwG 70 hinzuweisen: Unter Berücksichtigung der Rolle politischer Parteien, Stiftungen, Vereinigungen oder anderer gemeinnütziger Einrichtungen sollen die Einschränkungen nicht deren Fähigkeit beeinträchtigen, mit ihren Mitgliedern und ehemaligen Mitgliedern zu kommunizieren und Informationen, wie z. B. Newsletter, im Zusammenhang mit ihren politischen Aktivitäten zu verbreiten, wenn diese ausschließlich auf Abonnementdaten und auf von ihnen bereitgestellten personenbezogenen Daten beruhen.

- Zusätzliche Anforderungen in Bezug auf das Targeting und die Anzeigenschaltung im Zusammenhang mit politischer Werbung im Internet (Art. 19 der Verordnung)

Die Bestimmung normiert besondere Anforderungen, die die Verantwortlichen beim Einsatz von Targeting- oder Anzeigenschaltungsverfahren im Zusammenhang mit politischer Werbung erfüllen müssen. Entsprechend den ErwG 83 ff geht es insbesondere um die Umsetzung zusätzlicher Transparenzanforderungen. Bei den Verantwortlichen handelt es sich nach den Begriffsbestimmungen in

Art. 3 Z 14 der Verordnung um „*Verantwortliche im Sinne des Artikels 4 Nummer 7 der Verordnung (EU) 2016/679 oder Artikels 3 Nummer 8 der Verordnung (EU) 2018/1725*“.

- Festlegung, Zusammenarbeit und Koordinierung der zuständigen Behörden (Art. 22 und 23 der Verordnung)

Die Mitgliedstaaten benennen – soweit sie nicht bereits durch Art. 22 Abs. 1 der Verordnung vorgegeben sind – die zuständigen Behörden, die die Einhaltung der Pflichten nach dieser Verordnung überwachen. Aus Art. 22 Abs. 1 leg. cit. ergibt sich – wie einleitend bereits angesprochen – eindeutig, dass in Österreich die Datenschutzbehörde und auch das Parlamentarische Datenschutzkomitee im Rahmen seines Aufgabenbereichs nach dem 6. Abschnitt des Datenschutzgesetzes für die Überwachung der Anwendung der Art. 18 und 19 der Verordnung verantwortlich sind. Gemäß Art. 22 Abs. 3 gilt es daher, für die Überwachung der Einhaltung der Pflichten nach den Art. 7 bis 17 und 21 der Verordnung die zuständige Behörde festzulegen. Die Mitgliedstaaten haben weiters für eine wirksame und strukturierte Zusammenarbeit und Koordinierung auf nationaler Ebene zwischen allen zuständigen Behörden zu sorgen, um einen schnellen und gesicherten Austausch von Informationen über Fragen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben und -befugnisse nach dieser Verordnung zu erleichtern.

- Beschwerderecht (Art. 24 der Verordnung)

Die Bestimmung sieht vor, dass die zuständigen Behörden Mitteilungen über Verstöße bearbeiten und auf entsprechendes Ersuchen auch die betreffende Person, die die Mitteilung erstattet hat, über die Folgemaßnahmen unterrichten. Angesichts ihres unmissverständlichen Regelungsgehalts bedarf diese Bestimmung keiner ergänzenden Bestimmungen zu ihrer Durchführung.

- Sanktionsvorschriften (Art. 25 der Verordnung)

Die Verordnung gibt vor, dass für Verstöße gegen die zahlreichen in den einzelnen Artikeln normierten Pflichten seitens der der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaates unterliegenden Sponsoren oder Anbieter politischer Werbedienstleistungen auf nationaler Ebene entsprechende Sanktionsbestimmungen erlassen werden und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu verhängen sind. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, gleichzeitig aber müssen bei der Festlegung der Sanktionen „die Pressefreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung“ Berücksichtigung finden (vgl. Art. 25 Abs. 1 zweiter Satz der Verordnung). Auf die Details der Systematik der in diesem Bundesgesetz vorgesehenen Sanktionsnormen (vgl. den Besonderen Teil unten zu § 6 in Verbindung mit § 2 PolWG) ist hinzuweisen.

- Veröffentlichung der Termine von Wahlen und Referenden (Art. 26 der Verordnung)

Die betreffende Regelung der Verordnung bedarf – weil ihr Regelungsgehalt eindeutig (formuliert) ist – keiner weiteren durchführenden Bestimmungen im Wege des vorliegenden Gesetzesvorhabens. Die in den einzelnen Gebietskörperschaften jeweils zuständigen Stellen haben folglich die Termine der betreffenden Wahlen und Referenden an leicht zugänglicher Stelle und mit angemessener Bezugnahme auf diese Verordnung zu veröffentlichen. In enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission wird im Sinne einer praktischen Lösung und unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten für die Veröffentlichung von Wahlterminen möglichst zentraler Meldungen durch Bund und Länder und der Gewährung der entsprechenden Zugangsrechte für das von der Europäischen Kommission etablierte Internetportal gearbeitet, um sicherzustellen, dass alle Betroffenen innerhalb ihrer jeweiligen Kapazitäten einen effektiven Beitrag leisten können. Die Europäische Kommission stellt alle Termine und Wahlzeiträume über ein öffentlich zugängliches Portal zur Verfügung und wird spezielle Schulungen anbieten, um den Kapazitätsaufbau bei der Eingabe wahlbezogener Informationen in das Portal zu und auch die nationalen Behörden zu unterstützen. Unmittelbar nach Bekanntgabe der Termine sowie gegebenenfalls der Wahlzeiträume sind diese von der jeweils zuständigen Stelle in den Gebietskörperschaften über das Portal der Kommission anzugeben. Der Bekanntgabepflicht gemäß Art. 26 der Verordnung unterliegen alle Wahlen und Referenden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Kompetenzgrundlage:

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung dieses Bundesgesetzes gründet sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“), Art. 10 Abs. 1 Z 9 B-VG („Post- und Fernmeldewesen“), auf Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG („Pressewesen“) und hinsichtlich der §§ 4 und 7 PolWG auch auf Art. 10 Abs. 1 Z 13 B-VG („allgemeine Angelegenheiten des Schutzes personenbezogener Daten“).

Der Verfassungsausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 12. März 2026 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichtersteller

Abgeordneter Mag. Manfred **Sams** die Abgeordneten MMag. Dr. Michael **Schilchegger**, Sigrid **Maurer**, BA, Ines **Holzegger** und Mag. Selma **Yildirim** sowie die Staatssekretärin im Bundesministerium für Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport MMag. Michaela **Schmidt** und die Ausschussobfrau Abgeordnete Mag. Muna **Duzdar**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit (**dafür:** V, S, N, **dagegen:** F, G) beschlossen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (403 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2026 03 12

Mag. Manfred Sams

Berichterstattung

Mag. Muna Duzdar

Obfrau