

# Kommunikation & Recht

K&R

10 | Oktober 2024  
27. Jahrgang  
Seiten 621 - 692

**Chefredakteur**

RA Torsten Kutschke

**Stellvertretende  
Chefredakteurin**

RAin Dr. Anja Keller

**Redakteur**

Maximilian Leicht

**Redaktionsassistentin**

Stefanie Lichtenberg

[www.kommunikationundrecht.de](http://www.kommunikationundrecht.de)

**dfv** Mediengruppe  
Frankfurt am Main

Plattformarbeit: Vom Nebenjob zum regulierten Wirtschaftszweig  
**Dr. Dominik Sorber und Dr. Michaela Felisiak**

- 621 Die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – ein Überblick  
**Tahireh Panahi und Dr. Stephan Schindler**
- 627 „Klimaneutral“ & Co. – Was gilt für die Werbung mit Umweltaussagen? – Teil 2  
**Ina Kamps und Daniel Wiemann**
- 632 Aktuelle Entwicklungen im Fernabsatzrecht 2023/2024  
**Prof. Dr. Felix Buchmann**
- 638 Die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 82 DSGVO  
**Bernhard Veeck und Patricia Jechel**
- 644 Zehn Rechtsverstöße beim DPA für Microsoft 365 – Teil 2  
**Jonas Breyer und Anja Hirschel**
- 649 Update Informationsfreiheits- und Transparenzrecht 2023/2024  
**Prof. Dr. Jens M. Schmittmann**
- 654 **BGH:** DABUS: KI-System kann kein Erfinder sein  
mit Kommentar von **David Pfahler**
- 660 **BGH:** Werbung mit durchschnittlicher Sternebewertung
- 662 **BGH:** Angemessene Vergütung bei einem Gesamtvertrag über die Kabelweitersendung
- 666 **OLG Frankfurt a. M.:** Anbieter von Unternehmenssoftware haftet für Cookie-Speicherung ohne Einwilligung  
mit Kommentar von **Dr. Nils Rauer und Anna-Lena Kempf**
- 673 **OLG Frankfurt a. M.:** Streitwert bei Datenschutzansprüchen infolge eines Datenlecks
- 673 **OLG Dresden:** Unerwünschte E-Mail-Werbung bei Sponsoring-Anfrage
- 676 **OLG Koblenz:** Einwilligung in Video-Veröffentlichung nicht beliebig widerrufbar
- 678 **OLG Nürnberg:** Plattformbetreiber haftet nur bei offensichtlich rechtswidrigen Äußerungen

Wiss. Mitarbeiterin Tahireh Panahi und Wiss. Mitarbeiter Dr. Stephan Schindler\*

## Die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung – ein Überblick

### Kurz und Knapp

**Mit der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung reagiert der Unionsgesetzgeber auf gesellschaftliche und technologische Veränderungen im Bereich politischer Werbung. Die Verordnung enthält Transparenz- und Sorgfaltspflichten sowie Vorschriften zum Targeting. Auch sollen Manipulationsversuche durch drittstaatliche Akteure im Vorfeld von Wahlen verhindert werden.**

### I. Einleitung

Im „Superwahljahr 2024“ zeigt sich, dass politische Werbung inzwischen vor allem im digitalen Raum stattfindet,<sup>1</sup> etwa in sozialen Netzwerken, Video-Portalen oder Micro-Blogs sowie mittels sog. Influencer. Künstliche Intelligenz und Bots erlauben die schnelle Erstellung und Verbreitung politischer Botschaften, während Microtargeting<sup>2</sup> eine zielgenaue Ansprache potenzieller Wähler ermöglicht, die sich der kritischen Auseinandersetzung und der Konfrontation mit Gegenargumenten entzieht.<sup>3</sup> Damit einher gehen Manipulationsversuche aus Drittstaaten, Desinformationskampagnen sowie Diffamierungen politischer Gegner. Im Vorfeld der diesjährigen EU-Wahl wurden etwa über Kaja Kallas, die als Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik nominiert war, und Ursula von der Leyen, die als EU-Kommissionspräsidentin kandidierte, falsche Behauptungen verbreitet.<sup>4</sup> Auch Amtsträger sorgten in letzter Zeit für kontroverse Fälle politischer Werbung, z.B. Kampagnen des Kabinettsbüros Viktor Orbáns<sup>5</sup> zur Migration und der EU-Kommission zur Chatkontrolle.<sup>6</sup>

Soweit unter diesen Bedingungen der Ruf nach Regulierung laut wird, ist zu berücksichtigen, dass politische Werbung zur politischen Willensbildung der Bürger beitragen kann und durch die Kommunikationsgrundrechte (Art. 11 GRCh, Art. 10 EMRK) geschützt ist. Einer Regulierung werden hierdurch von vornherein Grenzen gezogen. Andererseits können Desinformation und andere Manipulationsversuche den freien, offenen Prozess der Meinungsbildung sowohl auf individueller als auch gesellschaftlicher Ebene untergraben.<sup>7</sup>

### II. Verordnung über Transparenz und Targeting politischer Werbung

Mit der VO (EU) 2024/900 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung v. 13. 3. 2024 (TTVO)<sup>8</sup> möchte der Unionsgesetzgeber auf die „Zunahme der Komplexität der Desinformation, die Diversifizierung der Akteure, die rasche Entwicklung neuer Technologien sowie auf die verstärkte

Verbreitung von Informationsmanipulation und Einflussnahme auf die demokratischen Wahl- und Regulierungsprozesse“ (EG 4 S. 3 TTVO) reagieren. Die TTVO ist am 9. 4. 2024 in Kraft getreten und gilt ab dem 10. 10. 2025. Die Art. 3 und Art. 5 Abs. 1 TTVO finden bereits seit dem Tag des Inkrafttretens Anwendung (Art. 30 TTVO).

#### 1. Zielsetzung und Struktur

Gem. Art. 1 Abs. 4 TTVO hat die Verordnung das Ziel, zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für politische Werbung und damit verbundene Dienstleistungen beizutragen und die Grundrechte und Grundfreiheiten der GRCh, insbesondere das Recht auf Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten, zu schützen. Durch harmonisierte Vorschriften soll unionsweit ein einheitliches und hohes Maß an Transparenz politischer Werbung und die Einhaltung entsprechender Sorgfaltspflichten sichergestellt werden (EG 11 TTVO). Hierfür wird auf die Binnenmarktcompetenz gem. Art. 114 AEUV zurückgegriffen.<sup>9</sup> Die Vorschriften zu den Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren werden auf Art. 16 AEUV gestützt (EG 16 TTVO).

Die TTVO ist in fünf Kapitel gegliedert: Allgemeine Bestimmungen (Kap. I), Transparenz- und Sorgfaltspflichten für politische Werbedienstleistungen (Kap. II), Targeting- und Anzeigenschaltung politischer Werbung über das Internet (Kap. III), Überwachung und Durchsetzung (Kap. IV) und Schlussbestimmungen (Kap. V). Den Inhalt politischer Werbung bzw. Anzeigen regelt die Verordnung gem. Art. 2 Abs. 2 TTVO nicht.

\* Mehr über die Autorin und den Autor erfahren Sie am Ende des Beitrags. Alle zitierten Internetquellen wurden zuletzt abgerufen am 2. 9. 2024.

1 Fast alle deutschen Parteien haben im letzten Jahr politische Werbung auf TikTok geschaltet, *Semenova/Hohlfeld*, tiktok-audit.com, v. 25. 9. 2023, abrufbar unter: <https://tiktok-audit.com/blog/2023/We-found-100-political-ads-on-TikTok-Germany/>.

2 Zum Microtargeting *Gilga/Panahi/Schindler*, CR 2024, 416.

3 Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 10 – 3000 – 018/19, S. 7.

4 Zu Desinformation in der EU siehe <https://edmo.eu/wp-content/uploads/2024/06/EDMO-36-Horizontal.pdf>; speziell zu *Kallas* <https://edmo.eu/publications/step-by-step-how-the-kremlin-launched-a-massive-disinformation-campaign-against-kaja-kallas/>; zu Desinformation bei den EU-Wahlen 2024 <https://elections24.efcsn.com/>.

5 *Mehlan*, MMR-Aktuell 2024, 01416.

6 *Ukrow*, ZD-Aktuell 2024, 01510.

7 Bzgl. Microtargeting *Egidy*, ZG 2022, 334, 346 ff.; zum Gefährdungspotential politischer Onlinewerbung *Flamme/Mehlan*, K&R 2022, 571, 572 ff.

8 Zum Gesetzgebungsverfahren *Horstmann*, ZD-Aktuell 2023, 01108; *Horstmann*, ZD-Aktuell 2024, 01499; *Braun/Ukrow*, MMR-Aktuell 2024, 01393; s. a. DSK, Stellungnahme v. 21. 6. 2023, abrufbar unter: [https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/dsk/23-06-21\\_DSK-Stellungnahme\\_politisches\\_Targeting.pdf](https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/dsk/23-06-21_DSK-Stellungnahme_politisches_Targeting.pdf).

9 Der Gesetzgeber argumentiert mit der drohenden Fragmentierung des Binnenmarkts, EG 7 ff. TTVO; krit. *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 468; *Mehlhorn*, NVwZ 2023, 1388, 1393 f.

## 2. Allgemeine Bestimmungen

### a) Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich ist in Art. 2 TTVO geregelt. Von zentraler Bedeutung für den sachlichen Anwendungsbereich ist der Begriff der politischen Werbung.<sup>10</sup>

#### aa) Sachlicher Anwendungsbereich: Politische Werbung

Der Begriff der politischen Werbung wird in Art. 3 Nr. 2 TTVO ausführlich definiert. Die Definition soll gem. EG 21 S. 3 TTVO „viele Formen politischer Werbung sowie alle Mittel und Arten der Veröffentlichung oder Verbreitung innerhalb der Union berücksichtigen“.

##### (1) Ausarbeitung und Verbreitung einer Botschaft

Politische Werbung i. S. v. Art. 3 Nr. 2 TTVO meint die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer Botschaft mithilfe eines beliebigen Mittels, die in der Regel gegen Entgelt (d. h. mit wirtschaftlichem Hintergrund<sup>11</sup>) oder im Rahmen interner Tätigkeiten („in-house activities“) oder als Teil einer politischen Werbekampagne (Art. 3 Nr. 7 TTVO) erfolgt.

Die Botschaft muss entweder durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen erfolgen, es sei denn, sie ist rein privater oder rein kommerzieller Natur (lit. a), oder geeignet und darauf ausgerichtet sein, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, ein Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu beeinflussen (lit. b).

##### (2) Politische Akteure (lit. a)

Die in Art. 3 Nr. 2 lit. a TTVO erwähnten politischen Akteure sind gem. Art. 3 Nr. 4 lit. a-f TTVO politische Parteien und Bündnisse, Kandidaten für ein Wahlamt oder Inhaber eines solchen, bestimmte Mitglieder von Unionsorganen oder Organisationen für politische Kampagnen. Zudem werden gem. Art. 3 Nr. 4 lit. g TTVO natürliche oder juristische Personen erfasst, die eine der eben genannten Personen oder Organisationen vertreten oder in ihrem Namen handeln und die politischen Ziele dieser Personen oder Organisationen fördern. Dies ist eng zu verstehen und meint Personen, die z. B. als gesetzliche oder bevollmächtigte Vertreter der genannten Personen oder Organisationen auftreten, wohl aber nicht Personen, die eigenmächtig in deren Namen sprechen.<sup>12</sup>

##### (3) Wahlbeeinflussung (lit. b)

Art. 3 Nr. 2 lit. b TTVO ist einschlägig, wenn die Botschaft geeignet und darauf ausgerichtet ist, das Ergebnis einer Wahl oder ein Abstimmungsverhalten (etc.) zu beeinflussen. Dies verlangt eine eindeutige und wesentliche Verbindung zwischen der Botschaft und dem Ergebnis der Wahl oder dem Abstimmungsverhalten (etc.), was im Einzelfall und nicht ausschließlich rückwirkend zu bestimmen ist (EG 23 S. 3 und 6 TTVO). Dabei können die in Art. 8 Abs. 1 TTVO genannten Merkmale (Inhalt, Sponsor, Sprache, Kontext, Mittel, Zielgruppe und Ziel der Botschaft) herangezogen werden.

Eine Botschaft ist zur Beeinflussung i. d. S. geeignet, wenn sie in der Lage ist, das Wahl- oder Abstimmungsverhalten von Menschen zu beeinflussen, etwa indem sie große Aufmerksamkeit und Resonanz erzeugt (z. B. „Die Zerstörung der CDU“ von Rezo), Einzelpersonen zielgerichtet anspricht (Targeting, s. Kap. 4) oder nachweislich wirksame psychologische Manipu-

lationstechniken verwendet (z. B. Dark Patterns). Sie ist auf Beeinflussung ausgerichtet, wenn ihr Absender eine Verhaltensbeeinflussung bezweckt, was objektiv erkennbar sein muss, beispielsweise durch Stellungnahme für oder gegen eine politische Partei vor einer Wahl (z. B. Rezos Kritik an der CDU vor der EU-Wahl 2019). Es ist zu erwarten, dass es insbesondere bei politischen Influencern, Journalisten und NGOs zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen wird.<sup>13</sup>

Ausnahmen bestehen im Bereich von Art. 3 Nr. 2 lit. b TTVO für bestimmte Mitteilungen aus amtlichen Quellen (i), die öffentliche Kommunikation von Behörden einschließlich Regierungsmitgliedern (ii) und die Vorstellung von Kandidaten (iii).

##### (4) Private und redaktionelle Äußerungen

Politische Meinungen und andere redaktionelle Inhalte, die der redaktionellen Verantwortung unterliegen (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. c RL 2010/13/EU), gelten gem. Art. 1 Abs. 2 TTVO ungeachtet des Mediums, in dem sie geäußert werden, nur dann als politische Werbung, wenn für ihre Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung oder im Zusammenhang damit eine konkrete Zahlung oder sonstige Vergütung durch Dritte geleistet wird.

Darüber hinaus bestimmt Art. 1 Abs. 3 TTVO, dass politische Meinungen, die als Privatperson geäußert werden, nicht als politische Werbung gelten. Nach EG 30 TTVO kommt es für die Unterscheidung in der Regel auf die durch die Person selbst vorgenommene Einstufung an, wobei kontextbezogene Aspekte berücksichtigt werden können, z. B. die Zahl der Personen, denen die Meinung kundgetan wird, oder sie von einer Person geäußert wird, die sich im Allgemeinen aktiv für Veränderungen in politischen oder sozialen Fragen einsetzt. Eine politische Meinung ist nach EG 30 S. 6 TTVO nicht als in privater Verantwortung geäußert anzusehen, wenn im Zusammenhang damit eine Vergütung, darunter auch Sachleistungen, gewährt wird.

##### (5) Bewertung

Die Definition in Art. 3 Nr. 2 TTVO beruht auf der Erkenntnis, dass politische Werbung „viele Facetten [hat], darunter bezahlte Inhalte, gesponserte Suchergebnisse, bezahlte gezielte Botschaften, Werbung in Ranglisten, Bewerbung von Produkten oder Personen in Inhalten von Produktplatzierungen, Influencer und andere Darstellungen“ (EG 1 S. 3 TTVO).

Sie ist schwer verständlich. Dies liegt unter anderem an den vielen Ausnahmen („es sei denn“, „die Folgendes nicht einschließt“, „sofern sie nicht“) und der Verwendung unbestimmter (z. B. „geeignet [...] ist, das Ergebnis einer Wahl [...] zu beeinflussen“) oder weitgefasster („politischer Akteur“) Begriffe. Zudem führt das alternative Tatbestandsmerkmal, dass die Botschaft „als Teil einer politischen Werbekampagne erfolgt“, ins Leere. Eine politische Werbekampagne ist gem. Art. 3 Nr. 7 TTVO die „Ausarbeitung [...] einer Reihe miteinander verbundener politischer Anzeigen“, wobei politische Anzeigen gem. Art. 3 Nr. 3 TTVO ein „Fall politischer Werbung“ sind. Die Definition dreht sich insoweit im Kreis.

Insgesamt ist der Begriff der politischen Werbung sehr weit gefasst, was grundsätzlich zu begrüßen ist, um verschiedenste Formen politischer Botschaften zu erfassen. Gleichzeitig kann

10 Ausführlich hierzu *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 468 ff.

11 Vgl. *Hofmann*, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), DSA, 2023, Art. 3 Rn. 8 ff. zu Art. 1 Abs. 1 lit. b RL (EU) 2015/1535.

12 So wohl auch *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 469.

13 Ähnlich *Bayer*, MMR 2022, 535, 537 zum TTVO-E.

dies aber auch zu Rechtsunsicherheiten führen. Personen, die nicht einschätzen können, ob ihre Kommunikation politische Werbung ist und dem Regelungsregime der TTVO unterfällt, werden möglicherweise davon absehen, entsprechend zu kommunizieren. Online-Plattformen könnten sich veranlasst sehen, die Verbreitung politischer Werbung einzuschränken.<sup>14</sup> Beides kann zu einer Verkürzung bei der Ausübung von Kommunikationsgrundrechten führen und den politischen Diskurs beeinträchtigen.

### **bb) Räumlicher Anwendungsbereich**

Gem. Art. 2 Abs. 1 TTVO erstreckt sich der räumliche Anwendungsbereich der TTVO auf politische Werbung, wenn die politische Anzeige (Art. 3 Nr. 3 TTVO) in der Union verbreitet wird, in einem oder mehreren Mitgliedstaaten veröffentlicht wird oder sich an Unionsbürger (vgl. Art. 20 Abs. 1 AEUV) richtet. Auf den Ort der Niederlassung des Anbieters politischer Werbedienstleistungen oder des Wohnsitzes oder der Niederlassung des Sponsors kommt es nicht an. Ebenfalls nicht relevant ist der Aufenthaltsort der Unionsbürger.

### **cc) Adressaten der TTVO**

Die TTVO adressiert unterschiedliche Akteure, insbesondere Anbieter politischer Werbedienstleistungen, Herausgeber politischer Werbung und Sponsoren in Kap. II sowie Verantwortliche im datenschutzrechtlichen Sinn in Kap. III.

Ein Anbieter politischer Werbedienstleistungen ist gem. Art. 3 Nr. 6 TTVO eine natürliche oder juristische Person, die politische Werbedienstleistungen erbringt, mit Ausnahme reiner Nebendienstleistungen (z. B. Transport, Bewirtung oder Computerdienstleistungen, EG 39 TTVO<sup>15</sup>). Eine politische Werbedienstleistung ist gem. Art. 3 Nr. 5 TTVO eine Dienstleistung, d. h. eine in der Regel gegen Entgelt erbrachte selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit i. S. v. Art. 3 Nr. 1 TTVO, die aus politischer Werbung besteht. Ausgeklammert werden Online-Vermittlungsdienste i. S. d. Art. 3 lit. g DSA (z. B. Online-Plattformen), die ohne Gegenleistung für die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung der betreffenden Botschaft erbracht werden.

Herausgeber politischer Werbung ist gem. Art. 3 Nr. 13 TTVO ein Anbieter politischer Werbedienstleistungen, der politische Werbung über ein beliebiges Medium veröffentlicht, zustellt oder verbreitet. Ein solcher steht gem. EG 41 TTVO in der Regel „am Ende der Kette“ von Anbietern politischer Werbung.

Unter einem Sponsor wird gem. Art. 3 Nr. 10 TTVO die natürliche oder juristische Person verstanden, in deren Auftrag oder Namen eine politische Anzeige ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird. Als Sponsoren gelten nach EG 40 TTVO z. B. politische Parteien oder einzelne Kandidaten bei einer Wahl.

Soweit schließlich Verantwortliche adressiert werden, handelt es sich gem. Art. 3 Nr. 14 TTVO um datenschutzrechtlich Verantwortliche i. S. v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO bzw. Art. 3 Nr. 8 VO (EU) 2018/1725.

### **b) Erbringung politischer Werbedienstleistungen in der Union**

Art. 5 TTVO enthält Vorschriften zur Unterbindung diskriminierender Beschränkungen und drittstaatlicher Einflussnahme bei Erbringung politischer Werbedienstleistungen im Vorfeld von Wahlen.

#### **aa) Nichtdiskriminierungsklausel**

Art. 5 Abs. 1 TTVO bestimmt, dass die Anbieter politischer Werbedienstleistungen die Erbringung ihrer Dienstleistungen keinen diskriminierenden Beschränkungen unterwerfen dürfen, die allein auf dem Wohnsitz oder der Niederlassung des Sponsors beruhen. Sie dürfen ihre Dienstleistungen auch nicht allein aufgrund des Ortes ihrer Niederlassung auf eine europäische politische Partei oder eine Fraktion im Europäischen Parlament beschränken. Gem. EG 18 S. 5 TTVO gilt der diskriminierungsfreie Zugang zu solchen Leistungen für europäische Parteien als besonders wichtig, da sie zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürger beitragen. Art. 5 Abs. 1 TTVO gilt gem. Art. 30 Abs. 2 S. 2 TTVO bereits seit dem Tag des Inkrafttretens der TTVO.

#### **bb) Drittstaatliche Einflussnahme**

Eine der einschneidendsten Regelungen der TTVO stellt Art. 5 Abs. 2 TTVO dar.<sup>16</sup> Die Einflussnahme auf Wahlen durch drittstaatliche Akteure wird in EG 19 S. 1 TTVO als „ernsthafte Bedrohung für die Demokratie“ bezeichnet. Daher wird die Erbringung politischer Werbedienstleistungen für drittstaatliche Akteure gem. Art. 5 Abs. 2 TTVO in den letzten drei Monaten vor einer Wahl oder einem Referendum auf Unions-ebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene in einem Mitgliedstaat stark eingeschränkt. Politische Werbedienstleistungen, die im Zusammenhang mit dieser Wahl bzw. diesem Referendum stehen, dürfen in diesem Zeitraum nur für einen Sponsor oder einen im Namen eines Sponsors handelnden Dienstleister erbracht werden, der erklärt hat, Unionsbürger (lit. a), Drittstaatsangehöriger mit ständigem Wohnsitz und aktivem Wahlrecht in der Union (lit. b) oder eine in der Union niedergelassene juristische Person, die nicht im Eigentum oder unter Kontrolle eines Drittstaatsangehörigen – mit Ausnahme von lit. b – oder einer in einem Drittland niedergelassenen juristischen Person steht (lit. c), zu sein.

Fälle wie die jüngst aufgedeckte russische „Doppelgänger-Kampagne“ zur Verbreitung von Desinformation durch Fälschung deutscher Nachrichtenseiten<sup>17</sup> sowie russische Bot-Farmen, die durch KI-gesteuerte Social-Media-Profilen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen sollen,<sup>18</sup> zeigen, dass drittstaatliche Akteure derzeit verstärkt versuchen, das politische Tagesgeschehen in der Union unbemerkt zu beeinflussen. Dass Art. 5 Abs. 2 TTVO hier Abhilfe schaffen kann, ist allerdings zweifelhaft. Unabhängig von der Frage, ob es sich bei solchen (ggf. staatlich gesteuerten) Kampagnen um politische Werbedienstleistungen handelt, ist es jedenfalls abwegig anzunehmen, dass die beteiligten Akteure, die zum Teil mit großem Aufwand täuschend echte und vermeintlich inländische Profile verwenden,<sup>19</sup> die TTVO beachten werden.

Möglicherweise kann Art. 5 Abs. 2 TTVO sogar zu einer informationellen Isolation der Unionsbürger in Vorwahlzeiten bei-

14 Meta hat z. B. Voreinstellungen eingeführt, die von einer Empfehlung politischer Inhalte absehen, siehe <https://about.instagram.com/de-de/blog/announcements/continuing-our-approach-to-political-content-on-instagram-and-threads>.

15 Zu Nebendienstleistungen *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 470.

16 Siehe hierzu auch *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 471.

17 *Auswärtiges Amt*, Deutschland im Fokus der pro-russischen Desinformationskampagne „Doppelgänger“, Technischer Bericht v. 5. 6. 2024.

18 *Knop*, heise online v. 10. 7. 2024, abrufbar unter: <https://www.heise.de/news/Social-Media-Internationale-Behörden-zerschlagen-russische-KI-Botfarm-9796366.html>.

19 Zur weltweit aktiven Hackergruppe „Team Jorge“ siehe *Eser-Ruperti*, Frankfurter Rundschau v. 15. 2. 2024, abrufbar unter: <https://www.fr.de/politik/berichte-ueber-team-jorge-israelische-firma-soll-weltweit-33-wahlen-manipuliert-haben-92089454.html>.

tragen, wenn Sponsoren aus Drittstaaten mit legitimen Interessen, z. B. politische Stiftungen, die demokratische Prozesse unterstützen wollen, davon abgehalten werden, politische Werbedienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Damit einhergehend sind negative Auswirkungen auf die Informationsfreiheit aus Art. 11 Abs. 1 S. 2 GRCh zu befürchten.<sup>20</sup> Worst Case Scenario wäre es, wenn Art. 5 Abs. 2 TTVO genutzt wird, um kritische Stimmen aus Drittstaaten gezielt auszuschalten. Nach alledem wäre es wünschenswert gewesen, Ausnahmen vorzusehen, z. B. eine Freigabemöglichkeit unbedenklicher politischer Anzeigen.

### 3. Transparenz- und Sorgfaltspflichten für politische Werbedienstleistungen

Der Unionsgesetzgeber hält ein hohes Maß an Transparenz für erforderlich, um „freie und gerechte Wahlen oder Referenden zu unterstützen und gegen Informationsmanipulation“ vorzugehen (EG 4 S. 5 TTVO). Gem. Art. 6 TTVO müssen politische Werbedienstleistungen daher in transparenter Weise im Einklang mit den in Art. 6, 7 bis<sup>21</sup> 17 sowie 21 TTVO festgelegten Pflichten erbracht werden.<sup>22</sup> Diese adressieren vor allem Anbieter politischer Werbedienstleistungen (Art. 3 Nr. 6 TTVO) und Herausgeber politischer Werbung (Art. 3 Nr. 13 TTVO).

Gem. Art. 7 TTVO verlangen Anbieter von Werbedienstleistungen von ihren Auftraggebern (Sponsoren oder in deren Namen handelnde Anbieter von Werbedienstleistungen) eine Erklärung, ob es sich bei der Werbedienstleistung, mit der sie beauftragt wurden, um eine politische Werbedienstleistung handelt, und ob sie die Anforderungen von Art. 5 Abs. 2 TTVO erfüllen (Abs. 1). Die Auftraggeber müssen die Erklärung wahrheitsgemäß abgeben und haften für deren Richtigkeit. In den vertraglichen Vereinbarungen über die Erbringung der politischen Werbedienstleistung ist sicherzustellen, dass die Anbieter von ihren Auftraggebern die zur Erfüllung ihrer Pflichten notwendigen Informationen erhalten. Diese müssen vollständig und genau sein und ggf. aktualisiert werden (Abs. 2-4).

Anbieter politischer Werbedienstleistungen haben gem. Art. 9 TTVO eine Pflicht zur Sammlung und Aufbewahrung bestimmter Informationen über die politische Anzeige oder Werbekampagne, konkret erbrachte Dienstleistungen, in Rechnung gestellte Beträge, Identität und Kontaktdaten des Sponsors sowie Wahlen und Referenden, mit denen die Anzeige im Zusammenhang steht (Abs. 1). Sie unternehmen zumutbare Anstrengungen, um sicherzustellen, dass diese Informationen vollständig und genau sind (Abs. 2), und bewahren die Informationen für sieben Jahre auf (Abs. 3). Ausnahmen bestehen für Anbieter von Werbedienstleistungen, die Kleinstunternehmer sind (Abs. 4). Gem. Art. 10 TTVO stellen die Anbieter politischer Werbedienstleistungen sicher, dass die Informationen nach Art. 9 Abs. 1 TTVO den Herausgebern politischer Werbung rechtzeitig, vollständig und genau mitgeteilt werden, damit sie ihre Pflichten nach der TTVO erfüllen können.

Die Herausgeber politischer Werbung gewährleisten gem. Art. 11 TTVO, dass jede politische Anzeige zusammen mit bestimmten Informationen bereitgestellt wird. Verlangt werden eine Erklärung, dass es sich um eine politische Anzeige handelt, Angaben zur Identität des Sponsors, zu den Wahlen und Referenden, mit denen die Anzeige im Zusammenhang steht, und zur Nutzung von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren sowie eine Transparenzbekanntmachung (Abs. 1). Die Informationen müssen vollständig sein (Abs. 2) und in Form von Kennzeichnungen zur Verfügung gestellt werden, die dem verwendeten Medium – z. B. Print- oder

Onlinemedien – Rechnung tragen (Abs. 3). Zu Format und Muster der Kennzeichnung erlässt die Kommission bis zum 10. 7. 2025 Durchführungsrechtsakte (Abs. 4). Die Mitgliedstaaten und die Kommission fördern die Ausarbeitung von freiwilligen Verhaltensregeln, die zur ordnungsgemäßen Anwendung von Art. 11 TTVO beitragen sollen (Abs. 5).

Die Transparenzbekanntmachung muss gem. Art. 12 TTVO unter anderem Informationen enthalten über die Identität des Sponsors, den Zeitraum, in dem die politische Anzeige veröffentlicht werden soll, und Beträge, die die Anbieter politischer Werbedienstleistungen erhalten haben (Abs. 1). Sie muss in jede politische Anzeige aufgenommen werden bzw. während des Zeitraums der Schaltung der politischen Anzeige jederzeit leicht auffindbar sein (Abs. 3) und vom Herausgeber politischer Werbung für sieben Jahre aufbewahrt werden (Abs. 4). Ausnahmen bestehen für Kleinstunternehmen (Abs. 5). Die Kommission kann delegierte Rechtsakte zur Änderung von Abs. 1 erlassen (Abs. 6). Sie erlässt bis zum 10. 7. 2025 Durchführungsrechtsakte zur Festlegung des Formats der Transparenzbekanntmachung und zur Bereitstellung technischer Spezifikationen (Abs. 7).

Die Kommission richtet gem. Art. 13 TTVO ein europäisches Archiv für politische Online-Anzeigen („europäisches Archiv“) ein, das sämtliche in der Union veröffentlichte oder an Unionsbürger oder in der Union ansässige Personen gerichtete politische Online-Anzeigen für einen Zeitraum von sieben Jahren zugänglich macht. Das europäische Archiv soll einen einfachen Informationszugang ermöglichen, „um interessierten Akteuren, wie Forschern in ihrer spezifischen Funktion, die Arbeit zu erleichtern und freie und faire Wahlen, Referenden und faire Wahlkampagnen zu unterstützen“ (EG 64 S. 3 TTVO). Es ist von den Werbe-Archiven zu unterscheiden, die gem. Art. 39 Abs. 1 DSA von den Anbietern sehr großer Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen einzurichten sind und ebenfalls Angaben zu (politischer) Werbung enthalten müssen.<sup>23</sup>

Gem. Art. 14 TTVO machen die Herausgeber politischer Werbung Angaben zu den Beträgen oder dem Wert sonstiger Leistungen, die sie für die erbrachten Dienstleistungen erhalten haben, aggregiert nach Kampagne als Anlage zu ihrem Lagebericht i. S. v. Art. 19 RL 2013/34/EU. Sie stellen die Informationen den zuständigen Behörden zur Verfügung. Ausnahmen bestehen für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen.

Art. 15 TTVO bestimmt, dass Herausgeber politischer Werbung über Verfahren verfügen müssen, die es natürlichen oder juristischen Personen, z. B. zivilgesellschaftlichen Organisationen und Journalisten (EG 69 S. 2 TTVO), erlauben, ihnen zu melden, dass eine bestimmte von ihnen veröffentlichte politische Anzeige nicht der TTVO entspricht.<sup>24</sup> Die Verfahren müssen kostenlos, benutzerfreundlich und leicht zugänglich sein.

Um die Einhaltung von Art. 9, 11, 12 und 14 TTVO zu überprüfen, sind die zuständigen nationalen Behörden gem. Art. 16 TTVO befugt, Anbieter politischer Werbedienstleistungen um Übermittlung aller erforderlichen Informationen zu ersuchen. Die Anbieter haben eine Kontaktstelle zu benennen. Art. 17

20 Horstmann, ZD-Aktuell 2023, 01108.

21 Soweit in der dt. Fassung von Art. 6 Abs. 1 TTVO von Art. 7 „und“ 17 die Rede ist, handelt es sich um ein Redaktionsversehen. Gemeint ist „bis“; vgl. auch die engl. Fassung, die von „to“ spricht.

22 Zu diesen Pflichten *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 471 ff.

23 Zur Anwendbarkeit auf Desinformation und Propaganda, siehe *Apel*, in: Müller-Terpitz/Köhler (Hrsg.), DSA, 2024, Art. 39 Rn. 9 ff.

24 Der Inhalt politischer Anzeigen wird von der TTVO nicht berührt, siehe Art. 2 Abs. 2 TTVO. Insoweit ist an Meldeverfahren wie z. B. Art. 16 DSA zu denken.

TTVO regelt die Übermittlung von Informationen durch Anbieter politischer Werbedienstleistungen an „interessierte Einrichtungen“, z. B. Forscher oder Journalisten, damit diese „ihre Rolle in der Demokratie spielen können“ (EG 73 S.1 TTVO).

#### 4. Targeting und Anzeigenschaltung politischer Werbung über das Internet

Art. 18-20 TTVO enthalten Vorgaben in Bezug auf Targeting und Anzeigenschaltung,<sup>25</sup> die eine Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 4 Nr.1 DSGVO) im Zusammenhang mit politischer Werbung im Internet umfassen.<sup>26</sup> Die Regelungen weisen enge Bezüge zum bestehenden Datenschutzrecht (DSGVO, VO (EU) 2018/1725) auf,<sup>27</sup> das sie ergänzen.

Targetingverfahren sind gem. Art. 3 Nr. 11 TTVO Verfahren, die eingesetzt werden, um, auf der Grundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten, eine politische Anzeige nur an eine bestimmte Person oder Personengruppe zu richten oder diese auszuschließen. Bei den personenbezogenen Daten kann es sich z. B. um Informationen zu Alter, Wohnort oder Hobbies der Nutzer sozialer Netzwerke handeln, die sich aus Nutzerprofilen oder Online-Aktivitäten ergeben. Die Daten werden ausgewertet, um Rückschlüsse auf die politische Einstellung der Nutzer zu ziehen. Darauf aufbauend werden ihnen politische Anzeigen angezeigt, die für sie vermutlich relevant sind, oder sie werden von bestimmten Anzeigen ausgeschlossen.<sup>28</sup> Anzeigenschaltungsverfahren sind gem. Art. 3 Nr. 12 TTVO Optimierungsverfahren, die eingesetzt werden, um die Verbreitung, die Reichweite oder die Sichtbarkeit einer politischen Anzeige auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten zu erhöhen, und die es ermöglichen, die politische Anzeige nur einer bestimmten Person oder Personengruppe zuzustellen.

##### a) Zulässigkeit von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren

Die Zulässigkeit von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren im Zusammenhang mit politischer Werbung im Internet<sup>29</sup> richtet sich nach Art. 18 Abs. 1 TTVO.<sup>30</sup> Die Vorschrift nennt keinen spezifischen Adressaten<sup>31</sup> und wendet sich an alle natürlichen und juristischen Personen, die von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren im Anwendungsbereich der TTVO Gebrauch machen wollen.

Zunächst (lit. a) muss es sich um personenbezogene Daten handeln, die der Verantwortliche, also derjenige, der über Mittel und Zwecke der Datenverarbeitung entscheidet (Art. 4 Nr. 7 DSGVO), von der betroffenen Person erhoben hat. Die betroffene Person selbst muss also die Datenquelle sein (sog. Direkterhebung<sup>32</sup>). Daten, die der Verantwortliche von Dritten erhalten hat, dürfen nicht verarbeitet werden. Zudem (lit. b) muss die betroffene Person ihre ausdrückliche Einwilligung (Art. 4 Nr. 11 DSGVO) in die Verarbeitung personenbezogener Daten für Zwecke der politischen Werbung gegeben haben. Eine stillschweigende, mutmaßliche oder konkludente Einwilligung ist damit ausgeschlossen.<sup>33</sup> Schließlich (lit. c) darf im Rahmen des Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahrens kein Profiling unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten stattfinden. Profiling ist gem. Art. 4 Nr. 4 DSGVO die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten (z. B. Analyse und Vorhersage persönlicher Vorlieben und Interessen). Zu den besonderen Kategorien personenbezogener Daten zählen gem. Art. 9 Abs. 1 DSGVO z. B. Daten, aus denen die rassische

und ethnische Herkunft oder politische Meinungen hervorgehen.<sup>34</sup> Profiling unter Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten soll laut EG 79 S. 1 und 2 TTVO auch Situationen erfassen, in denen der Verantwortliche aus Daten, die keine besonderen Kategorien personenbezogener Daten sind (z. B. Alter oder Geschlecht), Daten ableitet, die besondere Kategorien personenbezogener Daten sind (z. B. die politische Meinung). Es genügt also, dass am Ende des Profilings besondere Kategorien personenbezogener Daten vorliegen<sup>35</sup> – hier vor allem Informationen über politische Meinungen, was letztlich zu einem Verbot des Profilings im Bereich des politischen Targetings führt.

Bzgl. der Einwilligung bestimmt Art. 18 Abs. 4 TTVO, dass die betroffene Person nicht um ihre Einwilligung gebeten werden darf, wenn sie bereits mit Hilfe automatisierter Verfahren zu erkennen gegeben hat, dass sie mit der Datenverarbeitung zu Zwecken der politischen Werbung nicht einverstanden ist (lit. a). EG 80 S. 9 TTVO nennt insoweit „[e]lektronische Signale“, die „respektiert“ werden sollen. Zu denken ist z. B. an „Do Not Track“-Browsereinstellungen. Zudem muss der betroffenen Person, die ihre Einwilligung nicht erteilt, eine gleichwertige Alternative zur Nutzung des Online-Dienstes angeboten werden, die keine politische Werbung enthält (lit. b).

Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten einer Person einhergehen, bei der der Verantwortliche mit hinreichender Sicherheit davon ausgehen kann, dass sie das in den nationalen Vorschriften festgelegte Wahlalter frühestens in einem Jahr erreicht, sind gem. Art. 18 Abs. 2 TTVO verboten.

Gem. Art. 18 Abs. 3 TTVO ist die Kommunikation von politischen Parteien, Stiftungen, Verbänden oder anderen gemeinnützigen Einrichtungen mit ihren Mitgliedern oder ehemaligen Mitgliedern von den Vorgaben des Art. 18 TTVO ausgenommen.

##### b) Zusätzliche Anforderungen

Zusätzlich müssen Verantwortliche gem. Art. 19 Abs. 1 TTVO eine „interne Politik“ annehmen, umsetzen und öffentlich zugänglich machen, in der in klarer und leichter Sprache

25 Interdisziplinär zum Targeting *Gilga/Panahi/Karaboga/Meier/Schindler*, Personalisierte Politische Online-Werbung, Policy Paper 2024, abrufbar unter: [https://plattform-privatheit.de/p-prv-w/Assets/Assets/Veroeffentlichungen\\_WhitePaper\\_PolicyPaper/policypaper/PP\\_2024\\_Personalisierte-politische-Online-Werbung.pdf](https://plattform-privatheit.de/p-prv-w/Assets/Assets/Veroeffentlichungen_WhitePaper_PolicyPaper/policypaper/PP_2024_Personalisierte-politische-Online-Werbung.pdf).

26 Zum Targeting bei Facebook und Instagram bei der Bundestagswahl 2021 s. *Bär/Pierrri/De Francisca Morales/Feuerriegel*, PNAS Nexus, Volume 3, Issue 7, July 2024, pgae247, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1093/pnas/nexus/pgae247>.

27 Zu datenschutzrechtlichen Aspekten des Targetings *Gilga/Panahi/Schindler*, CR 2024, 416, 418 ff.

28 Zum Targeting z. B. *Micklitz/Namysłowska*, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*, 4. Aufl. 2019, § 6 UWG Rn. 90 ff.; zu datengestützter Wahlwerbung *Radtke*, K&R 2020, 479; zu Microtargeting *Potthast*, *Verfassungsblog* v. 8. 11. 2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wahlkampf-ohne-diskurs/>.

29 Im Gegensatz zu Art. 19 Abs. 1 TTVO („mit politischer Werbung im Internet“) fehlt in Art. 18 Abs. 1 TTVO die Bezugnahme auf das Internet. Dies ist ein Redaktionsversehen, was sich aus den Überschriften von Kap. III („über das Internet“) und Art. 18 TTVO sowie aus der engl. Fassung von Art. 18 Abs. 1 TTVO („online political advertising“) ergibt.

30 Zum Folgenden s. a. *Gilga/Panahi/Schindler*, CR 2024, 416, 422 f.

31 So zu Art. 12 TTVO-E auch *Holzner*, *Verfassungsblog* v. 13. 3. 2023, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/politische-werbung-und-des-information/>.

32 Dazu auch *Horstmann*, ZD-Aktuell 2024, 01499.

33 *Petri*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmman* (Hrsg.), *Datenschutzrecht*, 2019, Art. 9 Rn. 33.

34 Ausführlich *Petri*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker* gen. *Döhmman* (Fn. 33) Art. 9 Rn. 11 ff.; s. a. EuGH, 1. 8. 2022 – C-184/20, ZD 2022, 611.

35 A. A. zur vergleichbaren Regelung in Art. 26 Abs. 3 DSA s. *Grisse*, in: *Hofmann/Raue* (Fn. 11), Art. 26 Rn. 64, demnach nur die Verwendung besonderer Kategorien personenbezogener Daten als „Input-Daten“ unzulässig ist.

dargelegt ist, wie die Verfahren eingesetzt werden (lit. a), Protokolle über den Einsatz der Verfahren einschließlich ihrer Mechanismen und Parameter anfertigen (lit. b), Informationen liefern, damit betroffene Personen die zugrundeliegende Logik und die wichtigsten Parameter der eingesetzten Verfahren nachvollziehen können (lit. c), eine jährliche grundrechtliche Risikobewertung des Einsatzes von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren vornehmen,<sup>36</sup> deren Ergebnisse öffentlich verfügbar gemacht werden (lit. d), und Einzelpersonen auf wirksame Mittel hinweisen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechte im Bereich des Datenschutzes unterstützen (lit. e). Der Kommission wird gem. Art. 19 Abs. 5 TTVO die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte übertragen, um die Angaben nach Abs. 1 zu ändern.

### 5. Überwachung und Durchsetzung

Um eine wirksame Aufsicht zu ermöglichen (EG 89 S. 1 TTVO), verlangt Art. 21 TTVO, dass Anbieter politischer Werbedienstleistungen<sup>37</sup> mit Sitz in einem Drittland, die in der Union politische Werbedienstleistungen anbieten, einen bevollmächtigten Vertreter in der Union benennen, der für die Einhaltung der Pflichten aus der TTVO verantwortlich ist.

Art. 22 TTVO enthält Vorgaben zur Aufsicht. Die Datenschutzaufsichtsbehörden sind in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Überwachung der Anwendung der Art. 18 und 19 TTVO zuständig (Abs. 1). Zu ihrer Unterstützung erarbeitet der EDSA Leitlinien (Abs. 2). Die Mitgliedstaaten benennen die zuständigen Behörden, die die Einhaltung der weiteren Pflichten nach der TTVO überwachen (Abs. 3 und 4; s. a. EG 90 ff. TTVO). Art. 23 TTVO regelt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dieser Behörden.

Personen oder Einrichtungen haben – unbeschadet sonstiger Verwaltungsverfahren oder gerichtlicher Rechtsbehelfe – gem. Art. 24 i. V. m. EG 105 TTVO die Möglichkeit, bei den zuständigen Behörden Beschwerden einzulegen, um diese über Umstände zu unterrichten, die einen Verstoß gegen die TTVO darstellen könnten. Die Behörden bearbeiten die Beschwerden und unterrichten – auf Ersuchen – die Personen oder Einrichtungen über Folgemaßnahmen.

Die Mitgliedstaaten legen gem. Art. 25 Abs. 1 bis 5 TTVO Vorschriften über Sanktionen und andere Maßnahmen fest, die für Sponsoren oder Anbieter politischer Werbedienstleistungen bei Verstößen gegen die Art. 5 bis 17, 20 und 21 TTVO erforderlich sind. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, wobei der Höchstbetrag der finanziellen Sanktionen gem. Art. 25 Abs. 2 TTVO höchstens 6 % der jährlichen Einnahmen oder des Jahresbudgets oder 6 % des weltweiten Jahresumsatzes betragen darf. Bei Verstößen gegen Art. 18 und 19 TTVO können Geldbußen nach den datenschutzrechtlichen Vorgaben verhängt werden (Art. 25 Abs. 6 und 7 TTVO).

### III. Bewertung und Ausblick

Angesichts der Beschleunigung und Polarisierung politischer Kontroversen, der verstärkten Einflussnahme drittstaatlicher Akteure und der veränderten Verbreitungsformen politischer Werbung ist es zu begrüßen, dass sich der Unionsgesetzgeber mit der TTVO der herausfordernden<sup>38</sup> und wichtigen<sup>39</sup> Aufgabe angenommen hat, die Transparenz politischer Werbung zu verbessern und Targetingverfahren einzuschränken.<sup>40</sup>

Der Begriff der politischen Werbung ist sehr weit gefasst und wirft Abgrenzungsschwierigkeiten auf.<sup>41</sup> Die Transparenz- und Sorgfaltspflichten (Kap. II) können für Anbieter von Wer-

bedienstleistungen und Herausgeber politischer Werbung mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand einhergehen,<sup>42</sup> wobei gleichzeitig fraglich ist, ob sie für die Empfänger politischer Anzeigen einen praktischen Mehrwert bieten. Für Forscher und Journalisten können sie jedenfalls eine wertvolle Informationsquelle sein. Bzgl. der Pflichten bei Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren (Kap. III) stellt sich die Frage, ob eine effektive Kontrolle durch die schon jetzt überlasteten Datenschutzaufsichtsbehörden überhaupt aktuell möglich ist.<sup>43</sup> Allgemein ist zu erwarten, dass sich böswillige (drittstaatliche) Akteure, die die Klaviatur der verdeckten Internetoperationen beherrschen, schlicht nicht an die Vorgaben der TTVO halten werden.

Im „Superwahljahr 2024“ ist die unmittelbare Auswirkung der TTVO überschaubar, da gem. Art. 30 TTVO bisher nur die Art. 3 und 5 Abs. 1 TTVO gelten. Eine Wirkung kann sie jedoch über den DSA für sehr große Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen entfalten. So hat die EU-Kommission im Rahmen von Art. 35 Abs. 3 DSA Leitlinien zur Minderung der systemischen Risiken für Wahlprozesse erlassen, die bereits im Frühjahr 2024 die Einhaltung der TTVO empfohlen haben,<sup>44</sup> woraufhin einige sehr große Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen angekündigt, ihren Umgang mit politischer Werbung zu ändern.<sup>45</sup> Zudem verweist der an den DSA angebundene Verhaltenskodex gegen Desinformation aus dem Jahr 2022 auf Inhalte der TTVO, die zu diesem Zeitpunkt noch im Entwurfsstadium war.<sup>46</sup> Auch wenn die Leitlinien und der Verhaltenskodex grundsätzlich unverbindlich sind, können sie doch eine faktische Wirkung entfalten, da damit zu rechnen ist, dass sich Rechtsanwender in der Union, allen voran die Kommission, bei der Auslegung des DSA daran orientieren werden. Zudem wird öffentlicher Druck aufgebaut, die Vorschriften der TTVO bereits jetzt einzuhalten.



**Tahireh Panahi**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht von Herrn Prof. Dr. Gerrit Hornung, LL.M. an der Universität Kassel und im Projekt Dynamiken der Desinformation Erkennen und Bekämpfen (DYNAMO, FKZ: 16KIS1498).



**Dr. Stephan Schindler**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht von Herrn Prof. Dr. Gerrit Hornung, LL.M. an der Universität Kassel und im Projekt Privatheit, Demokratie und Selbstbestimmung im Zeitalter von Künstlicher Intelligenz und Globalisierung (PRIDS, FKZ: 16KIS1378).

36 Andere Risiken sind nicht eingeschlossen. Insoweit ist z. B. die Risikobewertung nach Art. 34 DSA umfangreicher.

37 Soweit Art. 21 Abs. 1 TTVO von „Diensteanbieter“ spricht, ist erkennbar der Anbieter politischer Werbedienstleistungen gemeint; s. a. EG 89 S. 1 TTVO.

38 *Grisse*, in: Hofmann/Raue (Fn. 11), Art. 26 Rn. 84.

39 *Mehlhorn*, NVwZ 2023, 1388, 1394.

40 Grundsätzlich positiv (zum TTVO-E) auch *Flamme/Mehlan*, K&R 2022, 571, 576 f.

41 Eine „sehr weitgehende Definition“ siehe *Flint*, ZUM 2024, 583, 586.

42 *Di Fabio*, MMR 2024, 467, 473 spricht von einem möglichen „bürokratischen Hemmnis“.

43 Siehe *Caspar*, ZRP 2024, 90, 91.

44 Die Leitlinien sind abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-providers-vlops-and-vloses-mitigation-systemic-risks-electoral-processes>.

45 European Board for Digital Services, Report on the European Elections: Digital Services Act and Code of Practice on Disinformation, 2024, S. 11.

46 Der Kodex ist abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.