

Rechtliche Hinweise der Landesmedienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk

vom 16.05.2017

Vorbemerkung:

Bereits zu früheren Bundestagswahlen hatte die DLM ein Papier erarbeitet, das zuletzt zur Bundestagswahl 2013 fortgeschrieben worden ist. Der nachfolgende Text basiert auf diesem Papier, das auch die veröffentlichte Literatur zur Thematik der Wahlwerbung aufarbeitet,¹ und berücksichtigt im Wesentlichen die notwendigen Aktualisierungen, insbesondere hinsichtlich der gesetzlichen Fundstellen.

Soweit das Papier Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) behandelt, basiert es auf dem Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 8./9. Oktober 2015, in Kraft getreten am 1. Oktober 2016.

Vor Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament sind die bundesweit zugelassenen Rundfunkveranstalter verpflichtet, den Parteien angemessene Sendezeiten einzuräumen². Nur im Rahmen der Wahlsendezeiten kann Wahlwerbung in den elektronischen Medien stattfinden. Außerhalb dieser Sendezeiten sind Werbesendungen für politische Parteien unzulässig, wie sich aus, § 7 Abs. 9, § 42 Abs. 2 RStV ergibt.³

Vorausgeschickt werden soll, dass die Verpflichtung zu Einräumung von Wahlsendezeiten gem. § 42 Abs. 2 RStV nur für bundesweit verbreitete private Rundfunkprogramme gilt (§ 42 Abs. 3 RStV). In Bezug auf landesweite/regionale/lokale Programme gelten, soweit vorhanden, allein die Bestimmungen des einschlägigen Medienrechts des Landes. Dieses kann für solche Programme Besonderheiten vorsehen. In Nordrhein-Westfalen sind z.B. die Verpflichtungen zur Einräumung von Wahlsendezeiten entsprechend § 42 Abs. 2 RStV auf Veranstalter landesweiter Vollprogramme erstreckt.⁴ In Baden-Württemberg, Bayern und im Saarland geschieht die Einräumung von Wahlsendezeiten bei landesweit verbreiteten Programmen fakultativ.⁵ In diesen Fällen gilt, dass Veranstalter, die nicht gem. § 42 RStV oder gemäß Landesrecht zur Einräumung von Wahlwerbezeiten verpflichtet sind, gleichwohl

¹ Benda, Ernst, Chancengleichheit oder Rundfunkfreiheit - Rechtliche Perspektiven der Wahlwerbung im Rundfunk, Funkkorrespondenz Nr. 5/1994, S. 1 ff; Eberle, Carl-Eugen, Parteienwahlwerbung im Fernsehen, Alte Probleme - Gewandelte Verhältnisse - Neue Aspekte, NJW 1994, S. 905 ff; Jene, Lothar/Klute, Nikolai, Wahlwerbezeiten im privaten Rundfunk, AfP, 1994, S. 93 ff; Flechsig, in: Hahn/ Vesting (Hg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage 2008, § 42 Rn. 37-67; Lackner, Herbert, Gestaltungsform und Inhalt von Wahlwerbesendungen unter verfassungsrechtlichen Aspekten, ZUM 1997, S. 732 ff; Libertus, Michael/Schulze-Sölde, Antje, Zur Frage der Existenz und den möglichen Grundlagen eines verfassungsrechtlich begründeten Anspruchs der Parteien auf Wahlwerbung im privaten Rundfunk, AfP 1995, S. 363 ff; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Medienrecht, Kommentierung zum Rundfunkstaatsvertrag, § 42 RStV, Rn. 10-23, Stand März 2008; Schulze-Sölde, Antje, Politische Parteien und Wahlwerbung in der dualen Rundfunkordnung, 1. Aufl. 1994, Baden-Baden; Ukena, Wahlwerbesendungen privater Rundfunkveranstalter, ZUM 1991, S. 75 ff.

² § 42 Abs. 2 RStV.

³ So auch ausdrücklich z. B. § 13 Abs. 1 S. 3 Medienstaatsvertrag HSH.

⁴ Vgl. § 36 Abs. 2 LMG NRW.

⁵ Vgl. § 5 Abs. 3 LMedienG Baden-Württemberg, Art. 5 Abs. 5 BayMG, § 19 Abs. 2 SMG.

jedoch freiwillig solche Sendezeiten gewähren, dann aber die gleichen Grundsätze anwenden müssen, die für die zur Einräumung von Wahlwerbezeit verpflichteten Programmveranstalter gelten.

Nachfolgend sind - in möglichst praxisnaher Weise - einige wesentliche Grundsätze für die Wahlwerbung in Form von Wahlsendezeiten im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk dargestellt.

1. Verpflichtung der privaten Rundfunkveranstalter zum Angebot von Wahlsendezeiten im Rahmen des Prinzips der Chancengleichheit

Für die Wahlwerbung gibt es eine reichhaltige Rechtsprechung. Dabei sind verfassungsrechtliche Konkretisierungen erfolgt, insbesondere zur Frage der Chancengleichheit. Deren Verwirklichung hat höchste Priorität und ist Hauptmaxime für alle, die Wahlsendezeiten einzuräumen haben.

Private Veranstalter müssen ein chancengleich gestaltetes System der Wahlsendezeiten anbieten und soweit wie möglich verwirklichen. Gehen Parteien auf dieses Angebot nicht ein, ist die Verpflichtung der Veranstalter gleichwohl erfüllt. Es wird sich also empfehlen, frühzeitig einen geeigneten (d. h. an der Chancengleichheit orientierten) Sendeplan zu erstellen, ihn den Wahlbewerbern zuzuleiten und anzubieten, in dem dort beschriebenen Umfang Sendezeiten für die zur Wahl stehenden Parteien einzuräumen. Gehen nicht alle Parteien auf dieses Angebot ein, ist dies für den Veranstalter unschädlich. Er darf den Sendeplan nur nicht mehr nachträglich zugunsten einer bestimmten Partei einseitig ändern. Eine Partei, welche die ihr zugeteilten Wahlwerbeterminen nicht nutzt, kann deshalb nicht ohne weiteres neue Sendetermine verlangen. Denn diese Zuteilung könnte nur unter Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der anderen Parteien geschehen.⁶

2. Berechtigte

Für bundesweit verbreitete Programme gilt nach § 42 Abs. 2 RStV, dass Parteien während ihrer Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag anspruchsberechtigt sind, wenn mindestens eine Landesliste für sie zugelassen wurde. Bei Wahlen zum Europaparlament haben neben Parteien auch sonstige politische Vereinigungen Anspruch auf Einräumung von Wahlsendezeiten, sofern mindestens ein Wahlvorschlag für sie zugelassen wurde.⁷

Die zur Wahl vorgeschlagenen müssen durch den Wahlausschuss zu der jeweiligen Wahl auch zugelassen worden sein.⁸ Es reicht nicht, dass ein Wahlvorschlag lediglich eingereicht worden ist. Erst nach Zulassung durch den Wahlausschuss können Parteien und andere zugelassene Bewerber verlangen, im Rahmen der Wahlsendezeiten berücksichtigt zu werden.

3. Inhalt der Wahlspots in den "besonderen Sendezeiten"

Für Wahlsendungen ist in den meisten Bundesländern nicht der Rundfunkveranstalter verantwortlich, sondern derjenige, dem die Sendezeit eingeräumt worden ist.⁹ Dementsprechend müssen die Wahlsendungen insgesamt oder einzeln nicht in sich ausgewogen sein¹⁰ oder sich an besondere Programmgrundsätze halten. Zusätzlich kann das Landesrecht vorsehen, dass die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und des Rechts der persönlichen Ehre einzuhalten sind.¹¹

Eine materielle Kontrolle über den Inhalt der Wahlsendungen ist dem Veranstalter weitgehend verwehrt. Sie ist im Wesentlichen auf die Überprüfung beschränkt, ob es sich überhaupt um Wahlwer-

⁶ VGH Baden-Württemberg, AFP 2001, S. 433 f.

⁷ § 42 Abs. 2 RStV.

⁸ Vgl. § 28 Bundeswahlgesetz.

⁹ So z. B. § 13 Abs. 3 Satz 2 Medienstaatsvertrag HSH, § 22 Abs. 3 S. 1 NMedienG, § 36 Abs. 6 LMG NRW und § 19 Abs. 5 SMG.

¹⁰ Vgl. Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, S. 157.

¹¹ So z. B. § 13 Abs. 3 S. 1 Medienstaatsvertrag HSH.

bung handelt und ob die Sendung nicht offensichtlich gegen allgemeine Gesetze, insbesondere Strafvorschriften, verstößt¹².

Dabei ist der Begriff Wahlwerbung nicht zu eng auszulegen. Das Bundesverfassungsgericht fordert lediglich einen inhaltlichen Bezug zur Wahl und zum angestrebten Wahlerfolg.¹³ Insbesondere ist es aufgrund des Parteienprivilegs¹⁴ nicht möglich, die Sendung deshalb zu verweigern, weil sie verfassungsfeindlichen Inhalt haben könnte.¹⁵ Dies gilt zumindest so lange, wie es an einer abweichenden verfassungsrechtlichen Regelung fehlt.¹⁶ Es dürfen nur solche Wahlspots zurückgewiesen werden, bei denen Verstöße gegen allgemeine Gesetze evident sind und nicht leicht wiegen.¹⁷

Hinsichtlich des von der Partei „Die Republikaner“ im Bundestagswahlkampf 1998 vorgelegten Werbespots, in dem unter Verwendung der Portraits von Konrad Adenauer und Kurt Schumacher festgestellt wurde, auch diese würden heute „Die Republikaner“ wählen, hatte das Landgericht Mainz in seiner Entscheidung vom 01.09.1998 SAT 1 noch zur Ausstrahlung verpflichtet. Es begründete dies damit, dass, wenn höchstrichterliche Urteile vorliegen, die Äußerungen als im politischen Meinungskampf zulässig ansehen, bei vergleichbaren Äußerungen die Annahme eines offensichtlichen und schwerwiegenden Verstoßes gegen Strafgesetze von vorneherein ausscheide.¹⁸ Das Oberlandesgericht Koblenz hat jedoch in der Rechtsmittelinstanz entschieden, dass die Verletzung des Persönlichkeitsrechtes eines verstorbenen bekannten Politikers in einer Wahlwerbung zur Ablehnungsbefugnis der im Grundsatz zur Ausstrahlung verpflichteten Rundfunkanstalt führen könne. Die unbefugte Nutzung von Bildnis und Namen eines verstorbenen Politikers in einer Fernsehwerbung einer politischen Partei könne eine grobe Entstellung des Persönlichkeits- und Lebensbildes des Politikers sein, die den Fernsehveranstalter berechtige, die Ausstrahlung der Wahlwerbung abzulehnen.¹⁹

Insgesamt sind zu Begriff und zulässigem Inhalt von Wahlsendungen bereits in den 1970er und 1980er Jahren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Kriterien entwickelt worden²⁰, die grundsätzlich auch für private Veranstalter geeignet sind und insbesondere aufgrund der Rechtsprechung wie folgt präzisiert werden können:

- Die eingereichten Wahlspots müssen Wahlwerbung darstellen. Wahlwerbung sind alle Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlwerber zu bewegen. Die Wahlwerbung muss einen inhaltlichen Bezug zu der bevorstehenden Wahl aufweisen und auf die Erzielung eines Wahlerfolgs gerichtet sein.
- Bei der Frage, ob Wahlwerbung vorliegt, darf nicht darauf abgestellt werden, ob die in dem Spot dargelegten Ziele inhaltlich mit der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes in Einklang stehen oder ob die werbende Partei bzw. deren Kandidaten beabsichtigen, im Parlament für die Bewahrung der verfassungsmäßigen Ordnung einzutreten. Die Veranstalter sind daher nicht befugt, die Ausstrahlung einer Wahlsendung lediglich deshalb zu verweigern, weil der vorgelegte Wahlspot verfassungsfeindliche Äußerungen enthält.²¹

¹² Vgl. BVerwG ZUM 1988, S. 41, 42.

¹³ Vgl. Fuhr, a. a. O., S. 159.

¹⁴ Art. 21 Abs. 2 GG.

¹⁵ Vgl. Fuhr, a. a. O., S. 158.

¹⁶ Vgl. zur Frage der Parteienfinanzierung die Hinweise des Präsidenten des BVerfG anlässlich der Verkündung des Urteils im NPD-Verbotsverfahren.

¹⁷ BVerwG NJW 1978, S. 1043 ff; 1984, S. 2201.

¹⁸ LG Mainz, Urteil vom 01.09.1998 – 1 O 377/98 -.

¹⁹ OLG Koblenz, AFP 1999, S. 285.

²⁰ Vgl. Fuhr, a. a. O., S. 161.

²¹ Vgl. BVerfG NJW 1978, S. 1043 ff; 1978, S. 1047 ff.

- Die Veranstalter sind jedoch berechtigt, die Wahlspots der politischen Parteien daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen allgemeine Gesetze verstoßen. Zur Zurückweisung solcher Wahlspots sind die Veranstalter indessen nur dann befugt, wenn der Verstoß gegen die allgemeinen Strafgesetze evident ist und nicht leicht wiegt.²²

Allgemeine Gesetze sind insbesondere Strafgesetze. Außer der Vorschrift des § 90 a Abs. 1 StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole) und des § 86 a StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen) kommen als Ablehnungsgrund insbesondere § 131 StGB und § 130 StGB in Betracht.

Nach § 131 Abs. 1 und 2 StGB macht sich strafbar, wer im Rundfunk Darbietungen verbreitet, die grausame oder die sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen in einer Art schildern, die eine Verherrlichung und Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrücken oder die das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen.

Nach § 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 StGB macht sich strafbar, wer im Rundfunk in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder zu Gewalt oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet.

Bei § 130 StGB handelt es sich um ein potentielles Gefährdungsdelikt, bei dem Inhalt und Intensität des Angriffs, die Empfänglichkeit der Öffentlichkeit für solche Angriffe bzw. die Sensibilität der betroffenen Gruppe dafür und ihre mehr oder minder gefährdete Position in der Gesellschaft zu berücksichtigen ist. Teile der Bevölkerung sind auch Ausländer, Asylanten, Gastarbeiter. Es ist davon auszugehen, dass ein Angriff auf die Menschenwürde schon dann vorliegt, wenn Äußerungen wie "Türken dürfen dieses Lokal nicht betreten" oder "Türken raus" fallen.²³ Eine böswillige Verächtlichmachung im Sinne von § 130 StGB kann sich bei einem Wahlspot aus der Gesamtschau des verbalen Inhalts in Verbindung mit der akustischen Darbietung ergeben.²⁴

²² BVerfG a. a. O.; VG Berlin, 04.10.2001 (ZUM 2002, 492-493; AfP 2002, 364)

²³ Vgl. im Sinne dieser Argumentation Lohse NJW 1985, S. 1677 unter Hinweis auf BVerfGE 1, 97 ff (104).

²⁴ Vgl. dazu zwei erstinstanzliche, rechtskräftige Beschlüsse des LG Hamburg (AfP 1994, S. 55 f.) und LG Hamburg (330 O 306/93). Das Gericht sieht bei einem Werbespot, der einen Tarzanschrei enthält, sodann den Ausruf "Asyl, Asyl - ich werden verfolgt. Tarzan ist hinter mir her, gebt mir Asyl" den Tatbestand des § 130 StGB als erfüllt und bei einem solchen Werbespot die Verletzung der Menschenwürde ohne weitere Begründung als gegeben an. Das Gericht kommt zu der Auffassung, die Personengruppe von Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchen, werde hier in nicht mehr tragbarer Weise böswillig verächtlich gemacht. "Es ist evident und von der Antragstellerin nach Ansicht der Kammer auch bewusst gewollt, dass sich mit dem Namen 'Tarzan' und dem Urwaldschrei eine gedankliche und emotionelle Verbindung zur Wildnis, Wilden und fehlender Zivilisation herstellt und damit der Eindruck vermittelt wird, bei Asylanten handele es sich insgesamt um Wilde, die aus dem Urwald oder Dschungel geflohen sind. Damit verbindet sich zugleich offensichtlich auch die unausgesprochene Aussage, dass es sich um Menschen minderen Wertes handele. In Verbindung mit der akustischen Ausgestaltung des Tarzanschreies wird insgesamt unterschwellig der Versuch unternommen, latente Ängste hervorzurufen, die Gesetze des Dschungels würden durch die Asylsuchenden nun auch in dieser Gesellschaft Fuß fassen können."

Das OLG Hamburg (NJW 1975, S. 1088) hat einen Verstoß gegen § 130 StGB in einem Leserbrief zu der Präsentation eines Zeitschriften-Titelbilds gesehen, auf dem ein Schwarzer und eine weiße Frau nebeneinander stehend abgebildet sind. Der Schwarze legt seine rechte Hand auf die Schulter der Frau und seine linke Hand auf ihren Arm. Daneben steht: "Eva W. berichtet über schwarz-weiße Ehen in der Bundesrepublik. Mein Schwiegersohn der Neger". Die Angeklagte richtete einen Leserbrief an die Redaktion der Zeitschrift, in dem es heißt: "Ihr Titelbild zeigte in erfreulich anschaulicher Weise, wie unästhetisch eine solche perverse Verbindung ist: Diese gierigen schwarzen Pranken auf der weißen Haut, diese abstoßende Brutalität, Primitivität und absolute Kulturlosigkeit im Gesichtsausdruck dieser Unterentwickelten".

Bestandteile des Begriffs Menschenwürde sind die Personalität des Menschen im Sinne der Selbstbestimmung und die Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen. Deshalb können Spots zurückgewiesen werden, die grundlos das Gefühl erzeugen, Ausländer könnten ohne Rücksicht auf ihre Individualität, Veranlagung, wirtschaftliche Stellung und Familienverhältnisse als nicht wertwürdig bezeichnet werden und die damit auf Gefühlsreaktionen von Abneigung bis zum Hass abzielen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass bereits ein Verstoß gegen den in Art. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Grundsatz der Beachtung der Würde des Menschen die Zurückweisung eines Wahlwerbespots rechtfertigt²⁵, ohne dass zugleich auch ein Verstoß gegen strafrechtliche Normen vorliegen muss. Art. 1 GG ist als allgemeines Gesetz anzusehen, das sich nicht gegen spezifische Kommunikationsinhalte richtet und sich nicht gegen das in Art. 21 GG geschützte Parteienprivileg als solches richtet.²⁶

Kriterien für die Evidenz des Verstoßes sind die Intensität des Angriffs, die Sensibilität der Bevölkerung für derartige Angriffe sowie die Position der betroffenen Gruppe.²⁷

Ein Flugblatt der Partei "Republikaner" wurde vom VGH Kassel (VGH Kassel NJW 1993, S. 2331 ff) als Verstoß gegen § 103 StGB bewertet. Das Flugblatt enthielt ein Bild, das anscheinend demonstrierende Moslems darstellt. Hierunter wird die Sure 33, Vers 27 des Korans mit den Worten zitiert: "Allah hat Euch zu Erben gesetzt über die Ungläubigen (das sind wir), über ihre Äcker und Häuser, über all ihre Güter und über alle Lande, in denen Ihr Fuß fassen werdet ...". Darunter steht fettgedruckt: "Und sie fassen immer dreister Fuß, dank ihrer Bonner und Wiesbadener Helfershelfer". Im unteren Teil heißt es: "Multikultureller und multikrimineller Alltag in Deutschland". Sodann werden sechs Notizen aus verschiedenen Zeitungen über Kapitalverbrechen von Ausländern wiedergegeben. Anschließend steht fettgedruckt: "Achtung: Bei einem Unfall mit einem Asylbewerber, welcher unversichert fährt (und immer mehr fahren Autos der Mittelklasse), zahlt keiner Ihren Schaden. Sozialhilfe ist nicht pfändbar!". Ein weiteres Bild zeigt eine vor ihrem Tor oder durch ein Tor drängende Menge ausländisch aussehender Menschen mit der Überschrift: "Auf ins rot-grüne Hessen - auf nach Gelenhausen, Hanau, Maintal - viel money - nix Arbeit - gut AOK!".

Nach bisher herrschender Meinung (VG Berlin NJW 1990, S. 402; vgl. Schönke/Schröder § 130 StGB Rn. 6 mit weiteren Nachweisen) muss sich die Tatsachenbehauptung oder das Werturteil nicht nur gegen einzelne Persönlichkeitsrechte richten, sondern den Menschen im Kern seiner Persönlichkeit treffen, indem er unter Missachtung des Gleichheitssatzes als unterwertig dargestellt und ihm das Lebensrecht in der Gemeinschaft bestritten wird. Damit wird vor allem die Überschreitung einer bestimmten Intensitätsschwelle zur Erfüllung des Tatbestands gefordert.

Vor diesem Hintergrund musste der Rundfunk Berlin-Brandenburg 2011 einen Wahlwerbespot der NPD aus Anlass der Berliner Abgeordnetenhauswahl nicht ausstrahlen.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wies dabei die Beschwerde der NPD gegen einen im Eilverfahren ergangenen Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin zurück. Das Verwaltungsgericht war zu dem Ergebnis gekommen, dass der Wahlwerbespot der NPD den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB (Volksverhetzung) erfülle, weil er Ausländer mit Straftätern gleichsetze. Dem war die NPD unter Berufung auf die Meinungsfreiheit mit der Begründung entgegengetreten, dass der Spot lediglich auf die aus ihrer Sicht unzutreffende Kriminalitätsstatistik sowie darauf hinweise, dass wesentlich mehr Ausländer Straftaten begingen, als der Öffentlichkeit vermittelt werde. Das Oberverwaltungsgericht ist dieser Argumentation nicht gefolgt. Das Verwaltungsgericht habe den Wahlwerbespot zu Recht im Rahmen einer Gesamtschau gewürdigt, aufgrund derer eine Deutung im Sinne der NPD nicht in Betracht komme. Bildabfolge und Textwahl des Spots ließen es nicht zu, die einzelnen Sequenzen lediglich isoliert zu betrachten und zu würdigen; vgl. <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20110831.1430.356927.html>

²⁵ So z. B. auch § 19 Abs. 6 SMG.

²⁶ Vgl. BVerfG NJW 1978, S. 1043 ff.

²⁷ In den Hamburger LG-Entscheidungen (s. o. Fn. 25) wurde die Evidenz ohne weiteres bejaht.

4. Angemessene Sendezeit

4.1 Berechnung des Zeitvolumens

Zugelassenen Wahlwerbbern muss eine "angemessene Sendezeit" eingeräumt werden.²⁸ Hier ergibt sich die Notwendigkeit der Differenzierung, um Chancengleichheit zu realisieren. Im Ergebnis geht es nicht um eine absolute, sondern nur eine abgestufte Form der Chancengleichheit.²⁹

Der Begriff der "angemessenen Sendezeit" ist nicht konkret definiert. Das zur Verfügung zu stellende Zeitvolumen ist daher grundsätzlich zu errechnen aus der Anzahl der Spots und ihrer jeweiligen Länge. Die so berechnete Zeitmenge kann ggf. neu portioniert werden.

Die Spotlänge orientiert sich an der gängigen Länge journalistischer Beiträge, weil Wahlwerbesendungen meinungsbildenden und informativen Charakter tragen und deshalb nicht an der Länge von Spots der Wirtschaftswerbung orientiert werden können. Grundsätzlich wird man für Wahlspots eine Länge von 1'30 Min. zugrundelegen haben. Je nach Programmart können sich jedoch Verkürzungen ergeben. Bei regionalen TV-Fensterprogrammen von 30 Minuten Länge ist z. B. eine Länge des Wahlspots von 30 Sek. zugrundelegen, weil sonst die eigentliche Programmaufgabe dieser Sendungen nicht mehr erfüllt werden könnte³⁰. Andererseits sollte die Spotlänge von 30 Sek. aus Gründen der Programmorganisation, und um ein Mindestmaß an politischer Information zu gewährleisten, auch nicht unterschritten werden (s. auch nachfolgend Nr. 4.3 am Ende). Insoweit eine übereinstimmende Regelung findet sich in § 4 Abs. 1 der BLM-Wahlwerbesatzung, die jedoch hinsichtlich des Sendezeitvolumens eine ansonsten abweichende Regelung enthält.

Hinsichtlich der Anzahl der Spots ist Ausgangspunkt zunächst einmal das letzte Wahlergebnis. Allerdings sind auch andere Faktoren zu berücksichtigen, insbesondere die Dauer des Bestehens einer Partei, ihre Mitgliederzahl, der Umfang ihrer Organisation, ihre Verbreitung in den Parlamenten (Landtage, Bürgerschaften, Europäisches Parlament), ihre Beteiligung an Regierungen in Bund und Ländern oder ihre sonstige politisch wirksame Tätigkeit.³¹ Diese Faktoren sind insgesamt bedeutsam, wenn neue Parteien oder im Falle der Wahlen für das Europäische Parlament auch sonstige politische Vereinigungen zur Wahl zugelassen sind, die an der letzten Wahl nicht teilgenommen haben. Demnach sind zunächst die Ergebnisse der letzten Wahl zu berücksichtigen, um eine erste, grobe Abstufung zwischen den Parteien vorzunehmen. Die Feinabstufung kann dann anhand der übrigen Faktoren vorgenommen werden. Eine pauschale Prozentuierung z. B. unter alleiniger Berücksichtigung der letzten Wahl ist nicht zulässig.³² Teilweise wird vertreten, dass eine Partei, die nach Meinungsumfragen vermutlich die 5-Prozent-Hürde überspringt, das Recht auf drei statt zwei Spots hat³³.

Wahlwerbesendungen von Parteien, die eine Fraktion im Bundestag stellen, müssen mindestens halb so lang sein wie diejenigen jeder anderen Partei³⁴. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die CSU und

²⁸ § 42 Abs. 2 RStV, ferner verschiedene Landesgesetze.

²⁹ Dazu heißt es in § 5 Abs. 1 S. 2 und 3 ParteienG: "Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. Die Bedeutung der Parteien bemisst sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen."

³⁰ I. E. zustimmend LG Köln, Urteil vom 10.08.1993, 8 O 419/93 und OLG Köln, Urteil vom 27.08.1993, 2 U 122/93 (jeweils unveröffentlicht). Abweichend OVG Hamburg AfP 1993, S. 686 (688); der Beschluss wurde ausgesetzt durch BVerfG AfP 1993, S. 647 f. Vgl. dazu auch § 24 Abs. 1 Niedersächsisches LRG, wonach der Veranstalter eines landesweit zugelassenen (Voll-)Programms die Sendezeit aufteilen kann, wenn er nicht allen Anträgen entsprechen kann.

³¹ Vgl. OVG Hamburg AfP 1988, S. 101, 102 m. w. N.

³² Vgl. Ring, Medienrecht, § 42 Rn 12.

³³ So VG Hamburg, Beschluss vom 29.07.1993, 16 VG 2189/93 und OVG Hamburg, Beschluss vom 19.08.1993, OVG Bs III 323/93 (jeweils unveröffentlicht).

³⁴ § 5 Abs. 1 S. 4 ParteienG. Vgl. auch § 6 Abs. 1 Satz 3 u. 4 Satzung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) über die Wahlwerbung in Angeboten nach dem Bayerischen Mediengesetz (Wahlwerbesatzung – WWS) v. 4. Februar 1999 (Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 6), zuletzt geändert durch Satzung v. 12. Dezember 2013 (AMBI 2013, S. 14).

DIE LINKE erhalten also Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für SPD oder CDU.

4.2 Ausweitung des Sendezeitvolumens durch die Veranstalter

Diskutiert wird, das nach 4.1 je Partei zu berechnende Sendezeitvolumen nur als Minimal-, nicht aber auch als Maximalrahmen zu verstehen und es den Veranstaltern zu überlassen, das Minimalvolumen mit einem selbst festgelegten Faktor zu multiplizieren und dadurch die eigenen Einnahmemöglichkeit zu erhöhen.

Ein solches Vorgehen kann zu erheblichen Komplikationen führen. Wenn die durch Multiplikation aufgeblähten Zeitvolumina nämlich von den großen Parteien nicht, wohl aber von einigen kleinen Parteien genutzt werden, kann dies zu der Schieflage führen, dass nicht etablierte politische Kräfte einseitig überproportionale Verlautbarungsmöglichkeiten finden.³⁵ Deshalb sollte grundsätzlich davon abgesehen werden, das nach 4.1 zu berechnende Zeitvolumen durch vertragliche Gestaltung zu verändern.

4.3 Beispielrechnung für eine Bundestagswahl

Aus den vorstehenden Überlegungen lässt sich nunmehr eine Beispielsrechnung für einen chancengleich gewichteten Sendeplan aufstellen. Diese Beispielsrechnung geht bei Bundestagswahlen von folgenden Eckdaten aus:

- * Jede im Bundestag in Fraktionsstärke vertretene Partei erhält Sendezeiten, die mindestens halb so groß sind wie für jede andere Partei. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die CSU und DIE LINKE erhalten also Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für SPD oder CDU.
- * Die unterste Beteiligungsgrenze für kleine Parteien liegt bei 1/4 bis 1/5 der für die größte Partei vergebenen Sendezeit. Der Einfachheit halber soll hier 1/4 gewählt werden.
- * Es muss Sendezeit für mindestens zwei Spots zur Verfügung gestellt werden, wobei bei Einzelbewerbern (soweit es diese gibt) ein Spot anzusetzen ist.
- * Die Grundeinheit je Spot liegt bei 1,5 Minuten, von Besonderheiten abgesehen (s. o. 4.1).

Ferner sei von folgender Konstellation ausgegangen:

Die Parteien SPD, CDU, CSU, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grüne sind im Bundestag vertreten (Gruppe 1). Es soll angenommen werden, dass weiterhin die AfD, die FDP, sowie die zwölf weiteren Parteien 1-12 zur Wahl zugelassen werden (Gruppe 2).

Die konkrete Zuteilung der Sendezeiten gestaltet sich dann wie folgt:

Die kleinsten Parteien (Gruppe 2) erhalten jeweils 2 x 1,5 Minuten = 3 Minuten.

Die größte Partei (Gruppe 1) darf nicht mehr als viermal soviel Sendezeit erhalten wie die kleinste.

Mit Blick auf die Kriterien

- des Wahlergebnisses bei der letzten Bundestagswahl,
- der Mitgliederzahl der betreffenden Parteien,
- der Verbreitung im Europäischen Parlament,
- der Verbreitung in Landesparlamenten,

³⁵ Vgl. dazu auch Ring, Symposion zum 65. Geburtstag von Fuhr, S. 61 ff (66)

- der Beteiligung an der Bundesregierung,
- der Beteiligung an Landesregierungen,
- des Umfangs ihrer Organisation,
- der sonstigen politisch wirksamen Tätigkeit sowie
- der Dauer des Bestehens der betreffenden Parteien,

ist

- der CDU und der SPD viermal so viel Sendezeit einzuräumen wie der kleinsten Partei, d.h. 8 x 1,5 Minuten;
- den übrigen im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien (Gruppe 1), nämlich Bündnis 90/Die Grünen, CSU und DIE LINKE mindestens halb so viel Sendezeit einzuräumen wie den übrigen Parteien der Gruppe 1, also jeweils 4 x 1,5 Minuten,
- der AfD und der FDP mindestens 1 1/2 der Sendezeit, die jeweils die übrigen Parteien der Gruppe 2 erhalten.

Die konkrete Aufstellung sieht tabellarisch sodann wie folgt aus:

<u>Partei</u>	<u>Sendezeit (in Minuten)</u>
CDU	8 x 1,5 = 12
SPD	8 x 1,5 = 12
Bündnis 90/Die Grünen	4 x 1,5 = 6
DIE LINKE	4 x 1,5 = 6
AfD	3 x 1,5 = 4,5
FDP	3 x 1,5 = 4,5
Parteien 1 – 12 – je	2 x 1,5 = 3

Die so errechnete Gesamtsendezeit kann nach den Vorstellungen der Parteien frei portioniert werden, also z. B. statt 8 x 1,5 Minuten auch 24 x 30 Sekunden oder ungleichmäßig. Kleinere Einheiten als 30 Sekunden können jedoch mit berechtigten Interessen des Veranstalters kollidieren (Zeitaufwand durch Vielzahl von Vor- und Abspannen).

4.4 Sendeplatz

Die Wahlwerbung muss in der Hauptsendezeit platziert werden und darf nicht in Randzeiten "abgeschoben" werden. Als Hauptsendezeit wird man beim Hörfunk die tägliche Sendezeit zwischen 6.00 und 19.00 Uhr und im Fernsehen von 17.00 bis 23.00 Uhr bezeichnen können.³⁶ Die Sendezeiten sind nach einem vorher festgelegten Dispositionsplan gleichwertig zu vergeben. Anhaltspunkt für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Sendeplätze ist die jeweilige Preiskategorie für Wirtschaftswerbungs-Spots, welche über den Tag differiert. Die Platzierung der Wahlwerbespots erfolgt grundsätzlich nicht im Rahmen von Wirtschaftswerbung, weil sie dieser gegenüber ein aliud ist.

5. Beginn der Wahlsendezeiten

Wahlsendezeiten können nur innerhalb eines begrenzten Zeitraums platziert werden. Dieser wird im Prinzip durch den Zeitpunkt der Wahlzulassung vorgegeben. Sachgerecht wäre danach beispielsweise, die Wahlwerbung ausschließlich in der Zeit zwischen dem 31. und dem vorletzten Tag vor dem Wahltag zu senden.

6. Kennzeichnung

Wahlsendungen sind als solche zu kennzeichnen. Dies erfordert An- und Absagen, die für alle Parteien gleich sind und nicht auf die jeweilige Spotlänge angerechnet werden. Aus der Kennzeichnung

³⁶ Abweichend § 2 Abs. 1 Satz 4 der BLM-Wahlwerbesatzung, wonach grundsätzlich Wahlwerbesendungen im Hörfunk zwischen 6.00 und 20.00 Uhr, im Fernsehen zwischen 17.00 bis 24.00 Uhr angeboten werden müssen.

sollte hervorgehen, dass die inhaltliche Verantwortung für diesen Beitrag bei der jeweiligen Partei liegt.

7. Kosten

Rundfunkveranstalter, die von einem Berechtigten angelieferte Wahlwerbespots senden, können dafür lediglich eine Erstattung ihrer Selbstkosten verlangen.³⁷ Dabei ist an alle Parteien der gleiche Maßstab anzulegen.

Unter "Selbstkosten" sind technische Grundkosten für den Sendebetrieb zu verstehen, nicht jedoch Kosten für Programm und Programmgestaltung. Zweifelhaft ist bereits, ob eine Umlage des Verwaltungsaufwandes des Rundfunkveranstalters in Rechnung gestellt werden kann.³⁸ Daraus folgt, dass keinesfalls eine Kostenerstattung in Höhe der Tarife für Werbeschaltungen verlangt werden kann. Die Berechnung der technischen Grundkosten wird detailliert in der Regel nicht möglich sein und kann deshalb nur durch Formulierung einer Obergrenze erfolgen. Diese liegt bei 35 % des für die Wirtschaftswerbung jeweils geltenden Sekundenpreises. Bedenkt man, dass von den Bruttowerbeeinnahmen nach Abzug von Provision und Rabatten nur ca. 70 % dem Veranstalter als Nettowerbeeinnahmen verbleiben, so erscheint es angemessen, die Hälfte dieses Betrages als Obergrenze derjenigen Kosten anzusetzen, die der Veranstalter für Wahlsendezeiten verlangen kann. Die so errechneten 35 % beziehen sich auf die Werbetarife des jeweiligen Veranstalters, die nach Sendezeit und Sendevolumen differieren. Für Trailer und andere Gestaltungsmittel zur Trennung der Wahlsendezeiten vom redaktionellen Programm kann der Veranstalter keine zusätzlichen Kosten verlangen.

Verfassungsgerichtlich geprüft ist die gesetzliche Begrenzung auf die Erstattung der Selbstkosten nicht. Dabei wäre dies ein interessanter Fall, da vergleichbare Regelungen für den Print-Bereich fehlen.

8. Aufsichtliche Maßnahmen der Landesmedienanstalten

Streitigkeiten zwischen Parteien und Rundfunkveranstaltern über die Durchführung der Wahlwerbung sind grundsätzlich³⁹ zivilrechtlicher Natur (§ 13 GVG). Es besteht keine Rechtsgrundlage dafür, dass Parteien die Landesmedienanstalten zwingen können, die Veranstalter zu einer vermehrten Ausstrahlung von Wahlspots zu verpflichten.⁴⁰ Die Aufsicht der Landesmedienanstalten ist lediglich nachgehend.⁴¹ Dem steht jedoch nicht entgegen, dass die Landesmedienanstalten den Veranstaltern frühzeitig rechtliche Hinweise zur Durchführung von Wahlwerbung geben.

³⁷ § 42 Abs. 2 RStV. Anders für Landesprogramme z. B. § 5 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 3 LMediengesetz Baden-Württemberg. Danach kann der Veranstalter eines Landesprogramms mehr als die Selbstkosten verlangen.

³⁸ Vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Medienrecht, § 42 Rn. 20.

³⁹ Andere Rechtslage in Bayern: Dort öffentlich-rechtliche Streitigkeit, da die BLM Trägerin des privaten Rundfunks in Bayern ist.

⁴⁰ So VG Hamburg AfP 1993, S. 702 f. und OVG Hamburg, Beschluss vom 09.09.1993, OVG Bs III 334/93 (unveröffentlicht).

⁴¹ In Nordrhein-Westfalen hat die Landesanstalt für Medien (LfM) gemäß § 36 Abs. 7 LMG NRW eine Sonderrolle im Rahmen der Wahlwerbung. Lehnt ein Veranstalter eine Wahlwerbesendung ab, weil deren Inhalt offenkundig und schwerwiegend gegen die allgemeinen Gesetze verstößt oder nicht dem Ziel der Wahlwerbung dient, kann gegen die Ablehnung innerhalb eines Monats schriftlich Beschwerde bei der LfM eingelegt werden. Die LfM bestätigt die Ablehnung oder ordnet die Verbreitung der Sendung an.